

С. О. Андреев

**ДЕРЖАВНІ СИСТЕМИ
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ:
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ
ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ**

Монографія

Харків
Тім Пабліш Груп
2017

УДК 351.862.4
ББК 67.401
А65

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 239/10-9 від 27 жовтня 2016 р.)*

Рецензенти:

В. І. Довгань, доктор наук з державного управління, доцент, головний науковий співробітник відділу дослідження проблем прикордонної безпеки Науково-дослідного інституту Державної прикордонної служби України;

О. М. Крутий, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

О. А. Мельниченко, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України.

Андреев С. О.

А65 Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку : монографія / С. О. Андреев ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х. : Тім Пабліш Груп, 2017. – 432 с.
ISBN 978-966-2741-47-6.

У монографії на методологічному рівні обґрунтовуються механізми формування інституціональних засад розвитку державних систем цивільного захисту в сучасних умовах. Показано невідповідність цих засад спектру та масштабу загроз у різних сферах життєдіяльності людини, суспільства і держави: природній, техногенній, соціальній, військовій тощо. На основі аналізу численних інформаційних джерел, зокрема наукових праць, законодавства з питань цивільного захисту, державно-управлінської практики у сферах цивільної оборони та цивільного захисту за період новітньої історії України (1991–2016 рр.), а також зарубіжного досвіду обґрунтовано комплекс базових теоретико-методологічних положень і практичних рекомендацій, що в сукупності та взаємозв'язку розв'язують відповідну проблему.

Розраховано на науковців, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, співробітників органів управління та сил цивільного захисту, зокрема аварійно-рятувальних служб, а також адресовано всім, хто цікавиться питаннями цивільного захисту.

*При повному або частковому використанні матеріалів монографії
посилаання на публікацію обов'язкове.*

УДК 351.862.4
ББК 67.401

ISBN 978-966-2741-47-6

© С. О. Андреев, 2017
© Тім Пабліш Груп, 2017

ЗМІСТ

Перелік умовних позначень, символів, одиниць, скорочень і термінів5

ВСТУП8

Розділ 1. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЯК НАУКОВА ПРОБЛЕМА 11

- 1.1. Генезис функції держави щодо захисту населення, територій та інших об'єктів від надзвичайних ситуацій 11
- 1.2. Цілі та завдання держави у сфері цивільної оборони та захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій 47
- 1.3. Системність та інституціоналізм державного управління у сфері цивільного захисту 66
- 1.4. Концептуалізація цивільного захисту як системоутворювального елемента системи національної безпеки 85
- Висновки до розділу 1 95

Розділ 2. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 98

- 2.1. Терміни та поняття «цивільна оборона» і «цивільний захист»: етимологічні та логіко-семантичні аспекти 98
- 2.2. Поняття надзвичайної ситуації, його формалізація та взаємозв'язок із суміжними термінами 109
- 2.3. Концептуальні підходи до класифікації надзвичайних ситуацій та проблеми її здійснення 129
- 2.4. Методологічні підходи до дослідження інституціональних засад розвитку державних систем цивільного захисту 154
- Висновки до розділу 2 169

Розділ 3. СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ 172

- 3.1. Становлення державної системи цивільного захисту незалежної України 172
- 3.2. Організаційні засади функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту та її органи управління 193
- 3.3. Інституціоналізація центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту 210
- 3.4. Функціональні й територіальні підсистеми Єдиної державної системи цивільного захисту 227
- 3.5. Розбудова інституціональних засад діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення цивільного захисту ... 255
- Висновки до розділу 3 265

Розділ 4. РОЗВИТОК І СУЧАСНИЙ СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ	268
4.1. Формування законодавства з питань цивільного захисту як комплексного правового інституту та його характеристика	268
4.2. Систематизація законодавства у сфері цивільного захисту як один з визначальних чинників становлення відповідної галузі державного управління	283
4.3. Інституціональні аспекти забезпечення готовності Єдиної державної системи цивільного захисту до введення спеціальних правових режимів її функціонування	294
4.4. Механізм правового регулювання аварійно-рятувального обслуговування окремих об'єктів, на яких існує небезпека виникнення надзвичайних ситуацій	307
Висновки до розділу 4	315

Розділ 5. МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ЗАСАД РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СИСТЕМ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ	317
5.1. Основні чинники, що деструктивно впливають на розвиток інституціональних засад функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту	317
5.2. Визначення стратегічних цілей та пріоритетів державного управління у сфері цивільного захисту України	326
5.3. Можливості розвитку державних систем цивільного захисту у країнах, що розвиваються, в умовах глобалізації	338
5.4. Напрями вдосконалення інституціональних засад функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту	348
Висновки до розділу 5	361

ВИСНОВКИ	363
-----------------	-----

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	374
-----------------------------------	-----

ДОДАТКИ	408
----------------	-----

Перелік умовних позначень, символів, одиниць, скорочень і термінів

Аварійно-рятувальне обслуговування	– аварійно-рятувальне обслуговування об'єктів і територій, на яких існує небезпека виникнення надзвичайних ситуацій
Амманська декларація з ЦО	– Амманська декларація з цивільної оборони 1994 р.
АТО	– антитерористична операція
АР Крим	– Автономна Республіка Крим
АРС	– аварійно-рятувальна служба
ВРУ	– Верховна Рада України
ДК з питань ТЕБ та НС	– Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій
Держатомрегулювання	– Державна інспекція ядерного регулювання України
Держкомтелерадіо	– Державний комітет телебачення і радіомовлення України
ДержНС СРСР	– Державна загальносоюзна система щодо попередження та дій у надзвичайних ситуаціях
ДСНС	– Державна служба України з надзвичайних ситуацій
Дод. Протокол I до Женевських конвенцій	– Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 р.
Дод. Протокол II до Женевських конвенцій	– Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру (Протокол II), від 8 червня 1977 р.
ЄДС НС	– Єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру
ЄДС ЦЗ	– Єдина державна система цивільного захисту України
ЄДС ЦЗ населення і територій	– Єдина державна система цивільного захисту населення і територій
ЄС	– Європейський Союз
Закон Білорусі «Про ЗНТ від НС»	– Закон Республіки Білорусь «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру» від 5 травня 1998 р. № 141-З
Закон Білорусі «Про ЦО»	– Закон Республіки Білорусь «Про цивільну оборону» від 27 листопада 2006 р. № 183-З
Закон Казахстану «Про ЦЗ»	– Закон Республіки Казахстан «Про цивільний захист» від 11 квітня 2014 р. № 188-V ЗРК
ЗКІ	– захист критичної інфраструктури
ЗНТ від НС	– захист населення, територій, навколишнього природного середовища, матеріальних, культурних цінностей та інших об'єктів від надзвичайних ситуацій
ЗСУ	– Збройні Сили України
ЗУ	– закон України
ЗУ «Про АРС»	– Закон України «Про аварійно-рятувальні служби» від 14 грудня 1999 р. № 1281-XIV
ЗУ «Про ЗНТ від НС»	– Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 8 червня 2000 р. № 1809-III

ЗУ «Про КМУ»	– Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII
ЗУ «Про МДА»	– Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV
ЗУ «Про МС в Україні»	– Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР
ЗУ «Про основи НБ України»	– Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV
ЗУ «Про правові засади ЦЗ»	– Закон України «Про правові засади цивільного захисту» від 24 червня 2004 р. № 1859-IV
ЗУ «Про ЦОВВ»	– Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI
ЗУ «Про ЦО»	– Закон України «Про Цивільну оборону України» від 3 лютого 1993 р. № 2974-XII
Класифікатор НС (ДК 019:2010)	– Класифікатор надзвичайних ситуацій (ДК 019:2010)
КМУ	– Кабінет Міністрів України
КЦЗУ	– Кодекс цивільного захисту України
Концепція ЗНТ від НС (1999 р.)	– Концепція захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, схвалена Указом Президента України від 26 березня 1999 р. № 284/99
Концепція ЦО (1992 р.)	– Концепція Цивільної оборони України, схвалена постановою Верховної Ради України від 28 жовтня 1992 р. № 2746-XII
МВС	– Міністерство внутрішніх справ України
МДА	– місцева державна адміністрація
Мінагрополітики	– Міністерство аграрної політики та продовольства України
Мінекономрозвитку	– Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
Мінерговугілля	– Міністерство енергетики та вугільної промисловості України
Мінінфраструктури	– Міністерство інфраструктури України
Мінкультури	– Міністерство культури України
Міноборони	– Міністерство оборони України
Мінприроди	– Міністерство екології та природних ресурсів України
Мінрегіон	– Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
МінЧАЕС	– Міністерство України у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС
МНС	– Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій
МНС РФ	– Міністерство Російської Федерації у справах цивільної оборони, надзвичайних ситуацій та ліквідації наслідків стихійних лих
МНС та ЧК	– Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи
МОЗ	– Міністерство охорони здоров'я України
МОН	– Міністерство освіти і науки України
МОЦО	– Міжнародна організація цивільної оборони
МППО	– місцева протиповітряна оборона
НАТО	– Організація Північноатлантичного договору
НБ	– національна безпека
НС	– надзвичайна ситуація

ОВВ	– орган виконавчої влади
ОДА	– обласна державна адміністрація
ОРС ЦЗ	– Оперативно-рятувальна служба цивільного захисту
Положення про ЄДС ЦЗ	– Положення про Єдину державну систему цивільного захисту, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11
Положення про ЄДС НС	– Положення про Єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1198
Положення про ЦО	– Положення про Цивільну оборону України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 10 травня 1994 р. № 1198
ОМС	– орган місцевого самоврядування
РДА	– районна державна адміністрація
Стратегія НБ України від 26 травня 2015 р.	– Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України», введене в дію Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015
РНБО	– Рада національної безпеки і оборони України
РСНС	– єдина державна система запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій Російської Федерації
РФ	– Російська Федерація
СБУ	– Служба безпеки України
СНД	– Співдружність незалежних держав
СРСР	– Союз Радянських Соціалістичних Республік
ТЕБ	– техногенно-екологічна безпека
територіальні під- системи ЄДС ЦЗ	– територіальні підсистеми Єдиної державної системи цивільного захисту України
УкрНДІ ЦЗ	– Український науково-дослідний інститут цивільного захисту
УРСР	– Українська Радянська Соціалістична Республіка
ФЗ РФ «Про ЦО»	– Федеральний Закон Російської Федерації «Про цивільну оборону» від 12 лютого 1998 р. № 28-ФЗ
функціональні під- системи ЄДС ЦЗ	– функціональні підсистеми Єдиної державної системи цивільного захисту України
центральный ОВВ з питань ЦЗ	– центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту
ЦЗ	– цивільний захист
ЦО	– цивільна оборона
ШЦО	– Штаб цивільної оборони України

Найперший обов'язок держави – захист населення від загроз, особливо таких, як іноземне вторгнення, громадянська війна та стихійні лиха (повінь, голод тощо). Це наріжний камінь будь-якого суспільного договору. У разі якщо їй не вдається захистити громадян, держава незабаром втрачає легітимність...

Джефф Малган

«Мистецтво державної стратегії: Мобілізація влади і знання в ім'я загального блага» [217, с. 72]

ВСТУП

Однією з характерних особливостей початку ХХІ ст. є інтенсифікація (ескалація) та взаємозумовленість техногенних, природних, суспільно-політичних та інших кризових явищ, що становлять реальну загрозу існуванню людини, окремих етносів, об'єктів тваринного та рослинного світу, історико-культурних цінностей, держав, регіонів та планети в цілому.

У зв'язку з цим розроблення та впровадження дієвих механізмів глобального, регіонального й державного управління, спрямованих на попередження різноманітних лих і катастроф чи мінімізацію їхніх наслідків, має бути стратегічною метою міжнародного співтовариства та одним із пріоритетів діяльності керівників наднаціональних структур, транснаціональних корпорацій, держав та громадськості.

Спираючись на досвід виникнення та подолання міжнародних воєнних конфліктів у низці країн світу в останні роки (Ірак, Югославія, Лівія, Сирія, Україна), слід констатувати, що внутрішні суспільно-політичні суперечки та економічні проблеми держав, які прагнуть демократії, нерідко призводять до збройних конфліктів із втручанням ззовні. При цьому, у порушення норм міжнародного гуманітарного та воєнного права (Женевських, Гаазьких конвенцій), «миротворцями» активно застосовується сучасна зброя, від чого страждає насамперед цивільне населення та інфраструктура забезпечення його життєдіяльності.

За таких умов країни, що дійсно намагаються забезпечити свою державність, територіальну цілісність та обороноздатність, повинні розвивати державні системи цивільного захисту (ЦЗ)¹ та цивільної оборони (ЦО) для забезпечення виживання населення в мирний час та в особливий період. Тим паче, що у зв'язку з появою нетрадиційних

¹ З метою уникнення термінологічної плутанини, унаслідок одночасного використання в тексті монографії термінів «захист населення, територій та інших об'єктів від надзвичайних ситуацій», ЦЗ, ЦО, вважаємо за потрібне одразу ж пояснити, що на сьогодні в зарубіжній науці та практиці відсутній один єдиний термін, який би позначав сферу державного управління, у межах якої здійснюються заходи щодо запобігання НС різноманітного характеру (воєнним, природним, соціальним, техногенним тощо). Так само в різних країнах використовуються диференційовані підходи до назви та завдань відповідних державних систем.

способів ведення війн та зброї на нових фізичних принципах очевидним є те, що сьогодні межі воєнного та мирного часу доволі розмиті.

Зважаючи на об'єктивну складність завдань щодо запобігання та протидії різним за характером надзвичайним ситуаціям (НС), для розв'язання їх у багатьох країнах використовується системний підхід, який проявляється передусім у створенні спеціальних державних систем: ЦЗ, ЦО та аналогів¹. Великого поширення цей підхід отримав у низці пострадянських країн, зокрема в Білорусі, Казахстані, Росії, Україні, де на початку 90-х рр. XX ст. були створені та з різним ступенем ефективності й результативності функціонують державні системи ЦЗ.

Захист населення, територій, матеріальних і культурних цінностей від НС – одна з основних функцій держави, від ефективності здійснення якої безпосередньо залежить перспектива виживання населення цієї держави та існування як такого інституту національної держави.

Важливість вирішення цього завдання у провідних зарубіжних країнах, зокрема в державах – членах Європейського Союзу (ЄС) та державах – членах Організації Північноатлантичного договору (НАТО), давно усвідомлено. Проте, як вельми показово засвідчив, наприклад, недавній досвід Німеччини, Франції та Італії щодо запобігання, відповідно, терористичним загрозам та природним катастрофам (землетрусам), а також спільний негативний досвід європейських держав стосовно протидії масовій міграції на їхню територію населення з африканських та близькосхідних країн, чинні в ЄС механізми державного управління виявились неспроможними забезпечити та гарантувати ефективний ЦЗ населення. Така ситуація, як цілком можна припустити, зумовлена, з-поміж іншого, недосконалістю інституціональних засад функціонування чинних систем ЦЗ.

Щодо проблем формування державної системи ЦЗ незалежної України необхідно зазначити, що попри численні реформи 1991–2016 рр., спрямовані на її структурно-функціональну модернізацію, процес створення Єдиної державної системи цивільного захисту

У зв'язку з тим, що в законодавстві України базовим нормативним терміном у цій сфері державного управління є ЦЗ, а спеціальна державна система, створена для забезпечення реалізації державної політики у зазначеній сфері, має назву «Єдина державна система цивільного захисту України» (ЄДС ЦЗ), у роботі як основні та узагальнюювальні (родові) терміни використовуються «цивільний захист» та «державні системи цивільного захисту». У тих місцях монографії, де необхідно акцентувати увагу на завданнях саме ЦО та/або заходах щодо захисту населення, територій, навколишнього природного середовища, матеріальних, культурних цінностей та інших об'єктів від надзвичайних ситуацій (ЗНТ від НС) певного характеру, а також на назвах однойменних державних систем, ми використовуємо термінологічні скорочення ЗНТ від НС та ЦО.

¹ Під «аналогами» ми розуміємо будь-які загальнодержавні системи, покликані виконувати повністю або у певній частині завдання щодо ЗНТ від НС різного характеру.

України (ЄДС ЦЗ) до цього часу не завершено, зокрема через недосконалість чинного законодавства та державних інститутів, які забезпечують формування та реалізацію державної політики з питань ЦЗ. До того ж, відповідно до Указу Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» (далі – Указ № 726/2012), у нашій країні було ліквідовано центральний ОВВ з питань ЦЗ у статусі міністерства (Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій, далі – МНС) та створено службу (Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС)) [278].

Незадовільний стан ЄДС ЦЗ, її низька ефективність та неадекватність сучасним викликам, що визнано на офіційному рівні [229, с. 382; 348, п. 3 розд. II; 357, п. 3.9], а також існуючий рівень ЦЗ населення нашої країни не відповідають ступеню значущості проблеми та суспільним очікуванням.

Цілком очевидно, що положення ст. 3 Конституції України про те, що людина, її життя, здоров'я і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, сьогодні, як ніколи, потребують реального практичного втілення, у тому числі шляхом використання всіх можливостей вітчизняної системи ЦЗ.

З метою координації дій державних органів, спрямованих на забезпечення захисту населення, територій та майна, функціонування ЄДС ЦЗ для подолання наслідків НС державного рівня соціального та воєнного характеру, яку спричинили загострення ситуації на деяких територіях України, загроза вчинення терористичних актів, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 26 січня 2015 р. № 47-р, на території Донецької та Луганської областей встановлено режим НС, а на території інших регіонів України режим підвищеної готовності для відповідних територіальних підсистем ЄДС ЦЗ [272].

Наведені вище обставини, на тлі недостатньо високої ефективності цієї державної системи, а також гострої нестачі комплексних досліджень тематики ЦЗ суттєво підвищують актуальність розгляду питань щодо механізмів формування інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ у сучасних суспільно-політичних умовах, які динамічно змінюються.

Ця монографія є підсумком дослідницької роботи автора з державно-управлінської проблематики у сфері ЦЗ, яка проводилась упродовж 2011–2016 рр. Основні наукові результати роботи опубліковані в одноосібних працях автора [7–33; 36–40; 42–74], а також у наукових працях за колективною участю [34, 35; 381–383]. У монографії не використовувались ідеї або розробки, що належать Г. П. Ситнику, у співавторстві з яким опубліковано три наукові праці в періодичних виданнях [381–383].

Розділ 1

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЯК НАУКОВА ПРОБЛЕМА

1.1. Генезис функції держави щодо захисту населення, територій та інших об'єктів від надзвичайних ситуацій

За сучасних безпекових умов завдання щодо розроблення та упровадження дієвих механізмів державного управління, спрямованих на ефективне попередження різноманітних лих, катастроф та інших НС, а також мінімізацію їхніх наслідків не може бути вирішено, якщо не буде проаналізовано та максимально повно враховано історичні закономірності та суперечності розвитку функції держави щодо ЗНТ від НС.

Проведення огляду-аналізу історії виникнення та розвитку цієї державної функції є однією з важливих умов отримання цілісної та повної картини сутності та змісту напряду державно-владної діяльності щодо ЗНТ від НС, а також уявлення про нинішній стан інституціональних засад функціонування державних систем ЦЗ і ЦО, окреслення меж відповідної об'єктно-предметної сфери науки і практики тощо.

Актуалізуючи необхідність розгляду історичного контексту формування функції держави у сфері ЗНТ від НС, доречно, на наш погляд, навести думку одного з родоначальників інституціоналізму Д. Норта про те, що історія має значення не лише тому, що ми можемо отримати уроки з минулого, але й тому, що сьогодення та майбутнє пов'язані з минулим безперервністю інститутів суспільства. Вибір, який ми робимо сьогодні або завтра, сформований минулим, а воно може бути зрозуміле нами тільки як процес інституціонального розвитку [237, с. 12].

Дослідженням історичних аспектів становлення функції держави щодо ЗНТ від НС займалися такі науковці, як В. Владимиров [100, с. 44 –57; 243; 244], М. Долгін [243; 244], О. Гуков [122], Н. Клименко [182], К. Колотилова [188], А. Крюкова [202], Ф. Маланичев [243; 244], С. Немченко [234], А. Смирнова [234], О. Фролов [421] та ін.

Проведений нами аналіз наукових праць з окресленої тематики дозволяє стверджувати, що потребує суттєвого доповнення, конкретизації та ілюстрації достовірно відомими історичними фактами найтриваліший та водночас найменш досліджений істо-

ричний період зародження та розвитку функції держави у сфері ЗНТ від НС, а саме: період з найдавніших часів до початку ХХ ст., який не отримав належної уваги науковців.

У деяких наукових джерелах зазначений період або взагалі не розглядається, або ж характеризується надто вже стисло та абстрактно, а їхні автори історію становлення державного управління у сфері ЦО та/або ЦЗ воліють детально розглядати, починаючи з періоду Першої світової війни (1914–1918 рр.), коли з'явилися перші відомості про здійснення заходів місцевої протиповітряної оборони (далі – МППО) [Напр.: 101, с. 44–57].

Автори фахової колективної монографії з питань законодавчо-го забезпечення ЗНТ від НС [157] історію розвитку та виникнення законодавства в цій сфері подають з часів Київської Русі – у зв'язку з виявленням першої згадки про здійснення протипожежних заходів у збірнику законів «Руська правда», прийнятого, як відомо, за часів правління князя Ярослава Мудрого (XI ст.). Ці ж науковці зазначають, що «стихийні лиха (епідемії, посухи, голод, повені тощо) розглядалися нашими пращурами виключно як «кара Бога за гріхи наші» і підлягали швидше церковному, ніж державному регулюванню» [157, с. 13] та формулюють доволі дискусійну, на наш погляд, тезу про те, що «...законодавство в сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій історично ґрунтується на нормативних правових актах, що регулюють відносини в галузі забезпечення пожежної безпеки...» [Там само].

Результати одного з відносно нещодавніх досліджень правової регламентації заходів пожежної безпеки у збірнику «Руська правда», у світлі становлення функції держави стосовно боротьби з вогнем у період Давньої Русі, подано в науковій статті К. Колотилової [188, с. 82–84].

Слід зауважити, що питання історії зародження та розвитку пожежної охорони отримали відчутно більше висвітлення в науковій літературі, ніж історична тематика державного управління у сфері ЗНТ від НС загалом.

Заслугує на увагу спроба дослідити зарубіжну та вітчизняну історію державного управління «в умовах надзвичайних ситуацій» (збережено авторську термінологію. – С. А.) зі стародавніх часів до наших днів та, водночас, навести авторський підхід до її періодизації української дослідниці Н. Клименко [182, с. 23–35, 51–52].

У цілому маємо констатувати, що на сьогодні бракує наукових досліджень з історії зародження та формування функції держави щодо ЗНТ від НС зі стародавніх часів до наших днів. Запропонована ж Н. Клименко періодизація розвитку державного управління в умовах НС, що складається з трьох відносно самостійних етапів

[182], на наш погляд, є дискусійною, оскільки наведені автором періоди занадто тривалі та укрупнені. Вони потребують більш ретельного дослідження, наповнення додатковими, конкретними історичними фактами та, вірогідно, можуть бути розбиті на кілька дрібніших історичних етапів.

Не претендуючи на абсолютно повний та всебічний аналіз всесвітньої історії Давнини, Середніх віків, Нового і Новітнього часу на предмет зародження й становлення функції держави щодо ЗНТ від НС, убачається за доцільне, по-перше, виокремити деякі прогалини, характерні для опублікованих наукових праць з даного питання, по-друге, виявити й дати критичну оцінку тим історичним фактам (діям та подіям), які, на наш погляд, суттєво вплинули на генезу та еволюцію згаданого напрямку державної діяльності в контексті розвитку інституціональних засад державного управління ЦЗ, а по-третє, викласти власний підхід до періодизації історії розвитку зазначеної функції держави.

Науці достеменно відомо, що глобальні процеси та явища планетарного життя, що відбувалися на Землі мільйони років тому, супроводжувалися різними катаклізмами (геофізичними, метеокліматичними, екологічними тощо). Ці явища ще можна назвати природними катастрофами, стихійними лихами, а мовою сучасної науки і практики ЦЗ – визнати НС природного характеру.

З великим ступенем імовірності також можна стверджувати, що ці процеси привели до виникнення елементарних форм життя на нашій планеті, їхньої еволюції та появи людини як біологічного виду.

Не заглиблюючись в основне питання філософії щодо відношення духу і матерії, логічно припустити, що наявність у людини індивідуальної свідомості дозволила їй відчувати та осмислювати ті небезпеки, загрози й ризики, які містило в собі середовище її існування. А це, своєю чергою, дало можливість, спочатку, нехай навіть на якомусь базовому рівні, забезпечувати безпеку своєї повсякденної життєдіяльності: будувати житло в безпечних місцях, захисні споруди (мури, рови, укріплення, фортеці), боротися з ворожими набігами, пожежами, нападами диких тварин тощо.

Не викликає сумнівів той факт, що саме потреба в забезпеченні колективного захисту власних життя, території та природного права проживати на ній, а також необхідність протидіяти природним аномаліям, поряд із розвитком землеробства, скотарства тощо, були одними з визначальних чинників виникнення первинних форм державності в епоху давнини, зокрема появи так званих міст-держав: у Шумері, Стародавньому Єгипті, Вавілоні, Асирії, Фінікії, Персії, Давній Греції.

Наприклад, одним із факторів утворення військово-самурайської державності в острівних суспільно-політичних структур стародавньої Японії (кінець I тис. до н. е. – початок н. е.) відомий український історик-сходознавець В. Рубель відзначає життєво важливу необхідність ямато протистояти негативним природним катаклізмам. Він, зокрема, зазначає, що «...прихід рисівництва, запозиченого з Кореї, у комплексі з періодичними землетрусами і тайфунами, обмеженістю ресурсів та складним рельєфом виховали в японцях надзвичайне працелюбство, дотепність і винахідливість, терплячість та психологічну стійкість перед можливими ударами долі, природними чи соціальними катаклізмами, а також виключний сімейно-клановий корпоративізм, який тільки й дозволяв людям ямато боротися з примхами грізної природи та відвойовувати необхідні для розселення землі в аборигенів архіпелагу. Не дивно тому, що все це японці перенесли і до свого соціально-політичного життя...» [376, с. 130–131].

У деяких навчально-наукових працях з питань ЦЗ відзначається, що один із відомих істориків В. Ключевський пов'язував причини зародження міст, особливості архітектури жител, місце розташування поселень не лише із загрозами набігів завойовників, але і з необхідністю більш стійко переносити грізні стихійні явища [101, с. 44]. Також автори цих джерел припускають, що в міру свого розвитку людство розуміло, що різним небезпекам краще за все протистояти, тільки об'єднавшись у колективи та спільноти, що певною мірою є однією з причин виникнення держав [Там само].

Цілком очевидно й те, що перманентна боротьба людей, народів, держав за різні матеріальні ресурси і блага, у тому числі за територію, супроводжувалася соціальними конфліктами (бунтами, заколотами, смутами, революціями) та війнами, що обірунтовано можна вважати прообразом тих явищ і подій, які сьогодні у сфері ЦЗ прийнято ідентифікувати як соціальні (соціально-політичні) та воєнні НС, відповідно.

З проведеного нами аналізу різних історичних джерел убачається, що зі стародавніх часів склалося так, що однією з основних цілей загарбницьких війн виступало мирне населення міст та інших поселень (звичайно, незалежно від соціального і правового статусу: громадян, рабів тощо). Загарбники поділяли населення на різні категорії: працездатних і боездатних чоловіків, ремісників, жінок і дітей, людей похилого віку та хворих. Після розграбування міст і руйнування інфраструктури (будівель, мостів, гребель і всього іншого, що не можна було забрати з собою) на їхніх руїнах залишали старих і непрацездатних осіб (немічних, хворих), більшість яких потім гинула. Жінок, дівчат та юнаків, дітей, а також реміс-

ників забирали в полон для продажу в рабство. Чоловіків-військовополонених так само продавали у рабство або знищували фізично.

Уже в ті далекі часи населення, насамперед працездатне й боездатне, було джерелом потрясінь та об'єктом військових загроз, оскільки виступало соціальною базою, на якій ґрунтувалася економічна й оборонна могутність держави, а отже, потребувало об'єкту та захисту з боку останньої.

Відомості про історію зародження та розвитку давніх цивілізацій, що звісні науці, послугують достатньою підставою для твердження про те, що вагомою причиною появи інституту держави як специфічної форми політико-територіальної організації первинних суспільств могли бути порушення нормальних умов життя й діяльності людей, викликані надзвичайними подіями природного та/або соціального, воєнного характеру або сукупністю їх. Безумовно, ця гіпотеза про походження держави, щоб вважатися теорією, потребує ґрунтовнішого доведення, підтвердження сукупністю конкретних історичних фактів, що виходить за межі завдань нашого дослідження, яке не є профільним з історичних наук.

Н. Клименко виділяє три основні етапи генези державного управління в умовах НС: 1-й «Доінституційний» (XXX ст. до н. е. – XVIII ст. н. е.); 2-й (XVIII ст. н. е. – 30-ті рр. XX ст. н. е.): його головною відмінною рисою, на думку науковця, є створення окремих спеціальних державних служб, які вживають заходів щодо запобігання НС та ліквідації їхніх наслідків; 3-й «Створення державних систем» (з 30-х рр. XX ст. – по цей час) [182, с. 51–52].

Оцінюючи початковий, «Доінституційний» етап формування державного управління в умовах НС (XXX ст. до н. е. – XVIII ст. н. е.), автор констатує, що він «...бере свій початок від упровадження окремих заходів щодо запобігання НС та зменшення їх негативного впливу на населення та його життєдіяльність у регіонах, де існує велика ймовірність виникнення НС природного, техногенного й військового характеру (повеней, пожеж, навал завойовників). Ці заходи проводилися на державному рівні в країнах Стародавнього Сходу (Єгипті, Китаї, Межиріччі) і в епоху Середньовіччя (зокрема, у Київській Русі, Нідерландах, Московському царстві) і полягали в будівництві дамб, стін та інших укріплень, а також у проведенні протипожежних заходів. До їх виконання залучалось місцеве населення, раби, сторожа, військові» [182, с. 51].

Слід погодитись із загальною характеристикою цього історичного періоду, а також із тим, що його початок треба відліковувати з того моменту, коли, як убачається з енциклопедичних та інших історичних джерел, з'являється відомість про виникнення перших стародавніх державних утворень у Месопотамії (міста-держави

Шумеру), Стародавньому Єгипті, Фінікії, Персії, Давній Греції, Хозарському каганаті, що відноситься приблизно до IV–III тис. до н. е. [Докл., напр.: 128; 139; 170; 425; 443; 448].

Разом із тим вважаємо за потрібне зазначити, що назва відповідного історичного періоду – «Доінституційний» (науковець не наводить свого бачення понять «інституція» або «інститут». – С. А.), його велика тривалість (близько 4,8 тис. років), а також верхня хронологічна межа – XVIII ст. – є дещо дискусійними.

По-перше, основним інститутом політико-територіальної організації суспільства, покликаним вирішувати, серед іншого, завдання щодо протидії військовим загрозам й надзвичайним подіям природного та/або соціального спрямування виступали найперші держави. Необхідність виконання цих завдань, як ми вже зазначали, була визначальною умовою виникнення у стародавні часи первинних міст-держав на територіях Стародавнього Світу, що опосередковано підтверджується відомостями з численних історичних джерел.

Беззаперечним історичним фактом є те, що первісні держави мали власну систему організації органів державної влади – різні керівні органи, переважно одноособові (фараон, цар, каган, хан, імператор, король та ін.), які виступали невід’ємним атрибутом їх державності. Неможливо собі уявити, щоб керівні державні органи давніх та середньовічних країн не брали участі у виконанні одного зі своїх основних обов’язків – організації протидії військовим загрозам та надзвичайним подіям природного та/або соціального характеру.

Аналогічних думок, власне, дотримується й сама Н. Клименко, справедливо зазначаючи, що «...у боротьбі з їх (НС. – С. А.) наслідками державі та її органам управління належала провідна роль. Та спочатку їх діяльність полягала у здійсненні окремих заходів. Так, ще у Стародавньому Єгипті (XXX ст. до н. е.) однією з найважливіших функцій влади фараона була організація іригаційної системи в долині Нілу та підтримання її в працездатному стані, що давало змогу регулювати розливи річки. У ті часи шляхом спостережень люди намагалися прогнозувати початок та інтенсивність цього явища. Аналогічні заходи проводилися в міжріччі Тигру та Євфрату...» [182, с. 24].

По-друге, навіть у стародавніх рабовласницьких державах уже існував такий базовий державний інститут, як військо (армія), яке спеціально створювалось для протидії військовим загрозам. Також силами війська долались повстання, народні бунти та, як цілком можна припустити, ліквідовувались наслідки стихійних лих.

Наприклад, деякі вітчизняні дослідники державного управління країн Стародавнього Сходу відзначають, що в цих краї-

нах (Межиріччя, Карфаген, Ассирія, Єгипет, Індія, Китай та ін.) «...військо перетворилось на важливий інструмент забезпечення ефективного державного управління. Якщо спочатку при розв'язанні територіальних суперечок та конфліктів за ресурси використовувалося народне ополчення, то з часом з'являються регулярні частини та наймані підрозділи, які стають вагомими інструментами зміцнення державної влади і залучаються як ззовні, так і всередині країни...» [128, с. 182].

По-третє, уже в найперших відомих науці правових актах давнини (законах царя Хаммурапі (XVIII ст. до н. е.) [421, с. 113; 425, с. 12], Артхашастрі (IV ст. до н. е.) [421, с. 113; 75], законах Ману (II ст. до н. е.) [421, с. 113; 163]) зустрічаються окремі правові норми про НС та непереборну силу, які визнаються юридично значущими обставинами як у приватних, так і в публічних відносинах.

Результати аналізу таких норм наведено, наприклад, у науковій праці О. Фролова, який, зокрема, зазначає, що в давньоіндійському трактаті Артхашастра (IV ст. до н. е.) є цілий розділ, присвячений питанням вжиття заходів щодо протидії стихійним лихам. Цей найважливіший правовий акт Давньої Індії визначає вісім великих лих, посланих долею: пожежі, повені, хвороби (епідемії), голод, щури, хижакі, змії та злі духи, а також покладає на учасників відповідних правовідносин обов'язки з охорони території від лих [421, с. 113; 75, с. 226].

У тексті Законів Ману (II ст. до н. е.), наприклад, є норма: «Потрібно знати, що коли розбійники нападають на село та під час смуту, викликаного пожежею, читання слід припинити до того часу [наступного дня]; так само за всяких надприродних природних явищ» [421, с. 113; 163], яка, на думку О. Фролова, вказує на те, що відповідне історичне джерело визнає напад розбійників, пожежу, усякі надприродні явища обставинами, що мають юридичне значення [421, с. 113].

Необхідно зазначити, що в державах античного Заходу норми та заходи щодо ЗНТ від НС були в більш розвиненому стані (чіткіше виражені та масово охоплювали населення), ніж у країнах Стародавнього і Середньовічного Сходу. Це, на наш погляд, пов'язано з більшим ступенем соціально-економічного, суспільно-політичного розвитку та громадянської активності населення західних країн.

Н. Клименко наводить цікаві відомості про існування в середні віки у Стародавній Русі організованих форм діяльності людей (тобто фактично первинних інституцій. – С. А.), створених для здійснення окремих заходів щодо запобігання і ліквідації наслідків НС: служб пожежної охорони, карантинних застав тощо [182,

с. 24, 51], а також посилається на історичні нормативні документи (збірник законів «Руська Правда», «Соборне уложення» та ін.), що регулюють питання пожежної безпеки [182, с. 24]. Крім того, вона також слушно зауважує, що «...від нашестя завойовників міста і навіть цілі регіони захищали шляхом будівництва захисних споруд та укріплень (мурів, валів, ровів, підземних комунікацій, зокрема Великого Китайського муру), що дозволяло населенню та військовим гарнізонам боронитися від нашестя і облоги...» [Там само].

Вважаємо, що наведені історичні відомості є достатнім свідченням інституціоналізації законодавства та державного управління у сфері ЗНТ від НС, що, за сукупністю, дає підстави стверджувати, що ще задовго до XVIII ст. державне управління в галузі боротьби з наслідками природних лих і катастроф, бунтами, нападами ворогів, пожежами тощо мало своє інституційне забезпечення.

У контексті вітчизняного історичного досвіду щодо протидії військовим загрозам, а також стосовно спорудження величезних та масштабних захисних споруд ЦЗ заслуговує на особливо пильну увагу та потребує глибшого дослідження досвід наших пращурів – стародавніх слов'ян щодо побудови оборонних фортець-укріплень – «дитинців».

Дитинець – це центральна частина давньоруського міста, яка зазвичай займала панівну точку ландшафту та яку було обнесено валами з дерев'яними стінами, що мали одні або декілька воріт. Був найважливішою соціально-топографічною структурою давньоруського міста і перебував під постійною увагою князівської влади. Слугував основною опорою під час оборони мешканців населеного пункту від нападників. Завойовникам досить важко було взяти дитинець силою. Спорудження таких укріплень сприяло концентрації навколо них населення. З часом дитинець міг збільшуватися в розмірах; поліпшувалась і його оборонна система. Найбільшим за часів Київської Русі був Дитинець м. Київ – Володимира місто, площею 10 га (план-схему Київського дитинця V–XIII ст. наведено на рис. 1.1) [227, с. 397].

Як убачається з історичних енциклопедичних джерел, дитинці – це були не лише масштабні інженерні захисні споруди – фортеці-укріплення, а, по суті, міні-міста-держави з розвинутою системою організації життєзабезпечення (органами управління, соціальною та інженерною інфраструктурою тощо). У зв'язку з цим, на наш погляд, концептуальний підхід щодо побудови дитинців у Стародавній Русі може слугувати моделлю (прообразом) проекту побудови територіальних підсистем та ланок системи ЦО, а так само й територіальних оборони в сучасних умовах (передусім у сільських поселеннях та малих містах).

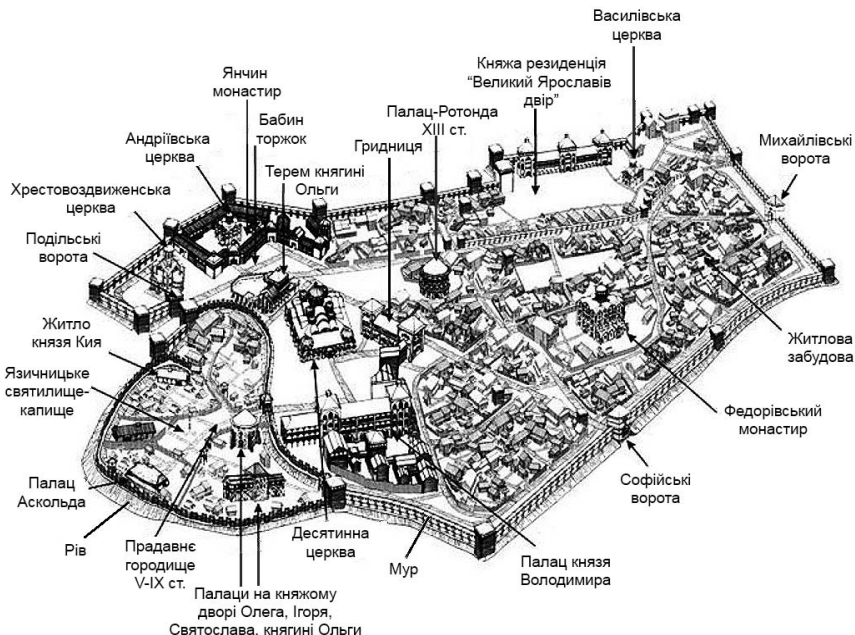


Рис. 1.1. План-схема Київського дитинця V–XIII ст. [438, с. 21]¹

Перша згадка про існування окремого правового акта, що регулює питання захисту населення від небезпечних для життя й здоров'я екологічних факторів належить до періоду Високого Середньовіччя. В одному з англійських джерел містяться відомості про те, що у 1272 р. англійський король Едуард I видав едикт, яким населенню під загрозою тортур або страти заборонялось використання кам'яного вугілля для обігріву осель в Лондоні через сильне задимлення (смог), створюване спалюванням вугілля при невисоких температурах [450].

На наш погляд, поява перших юридичних актів з питань ЗНТ від НС є знаковою подією в історії розвитку відповідної функції держави та першим кроком на шляху становлення системи правових норм, тобто інституціоналізації законодавства з цих питань.

Цікаву інформацію про розвиток інституційного забезпечення щодо територіальної оборони та протидії військовим загрозам на теренах України знаходимо в деяких вітчизняних історичних джерелах, де, зокрема, зазначається, що в першій половині XVI ст.,

¹ На рис. 1.1 додатково позначено два елементи, які виконують у цій споруді захисну роль: «Рів» та «Мур».

протягом 1539 р. та 1540 рр., польський король Сигізмунд I Старий видав два привілеї, якими зберігав ремісничі цехи у Львові та стабілізував їхнє правове становище. Надання таких привілеїв (виключних прав) було вмотивовано військовими потребами прикордонного міста, що перебувало під загрозою частих ворожих нападів. Ремісничі цехи Львова були тими організаціями, на які покладалося реалізацію оборонної стратегії. З одного боку, ремісники постачали амуніцію та військові запаси, з іншого – вони обсаджували міські башти й особисто брали участь в обороні міста під час воєнних дій [142, с. 14].

Зокрема, у привілеї від 27 лютого 1539 р., зазначалось: «... наше місто Львів, як найголовніше (місто) тих наших земель Русі на передній план є висунуте і ніби назустріч (йде) ворожим набігам, а також, що (саме) від тих цехів згаданого міста за будь-якої потреби, звичайно, виникає та ініціюється спосіб та організація захисту...» [142, с. 7]; «...беручи до уваги, що це місто на великі небезпеки виставлене та (ім) піддається, і тепер переважно не вистачає швидко зібраної оборони; внаслідок цього, бажаючи, щоб спосіб та організація оборони цехами не припинялися і щоб це місто не залишилося зовсім без захисту, організацію згаданих цехів цього міста разом з їхніми привілеями з певного нашого відома ми вважали (за гідне) на найближчому майбутньому сеймі, у якому б місці нашого королівства він не відбувся і на якому ми особисто будемо, зберегти та залишити, як і залишаємо та зберігаємо даною (грамотою)...» [Там само].

У свою чергу, у привілеї від 27 лютого 1540 р., серед іншого, було встановлено, що «...місто Львів у таких граничних краях і землях розташоване і виставлене на напади наших ворогів, і маючи старанну та дбайливу опіку при управлінні містом, воно може набагато легше за необхідності відбити загрозливий напад ворогів. Тому в тому нашому місті цехи чи братства ремісників, які по-простому звуть цехами, слугують і старанно несуть багато тягарів та обов'язків при обороні укріплень того міста...» [142, с. 9].

Можна цілком обґрунтовано стверджувати, що ремісничі цехи Львова XV–XVIII ст., які виступали стержневими інститутами, що виконували функції територіальної оборони міста, є прообразом сучасних територіальних та об'єктових формувань ЦО й ЦЗ, їхнім інституційним попередником.

Наведені історичні факти якнайкраще ілюструють, що вже в той час територіально-виробничий принцип ЦО мав основоположне значення у вирішенні оборонних завдань.

Характеризуючи 2-й історичний етап еволюції державного управління в умовах НС (XVIII ст. –30-ті рр. XX ст.), Н. Клименко зазначає, що «...в ході розвитку цивілізації, внаслідок значних змін,

які відбулися завдяки розвитку промисловості, у тому числі важкої, збільшилася кількість існуючих і з'явилися нові загрози і небезпеки, в результаті чого зросла роль держави у сфері попередження і ліквідації НС. Протягом цього періоду з'явилися звід законів про протипожежні заходи, пожежний статут, а також відбулося створення в XVIII ст. одноманітних спеціальних служб, на які покладалося здійснення заходів щодо запобігання і ліквідації наслідків окремих видів НС (зокрема, служб пожежної охорони і карантинних застав). Крім того, з'явилися перші акти міжнародного гуманітарного права. У цей період створюються рятувальні загони і з'являються нормативно-правові акти, що регламентують їх діяльність. 2-й етап завершується появою в ході Першої світової війни бойової авіації і високотоксичної хімічної зброї, що стало причиною появи та впровадження в окремих місцевостях заходів МППО» [182, с. 51].

Ми повністю поділяємо авторські експертні оцінки наведених історичних подій, проте вбачається за доцільне звернути увагу на відсутність у запропонованій періодизації чіткої часової межі між 1-м та 2-м етапами, оскільки залишається відкритим питання про те, до якого з них належить період XVIII ст. До того ж не до кінця зрозуміло, з якими саме історичними подіями цього століття, що суттєво вплинули на зміну тенденцій формування державного управління у сфері ЗНТ від НС, Н. Клименко пов'язує початок відповідного етапу (припускаємо, що, скоріше за все, мався на увазі кінець XVIII ст. – перехід Англії і Франції від аграрного суспільства до індустріального).

Необхідно зазначити, що важливішими історичними подіями періоду XVII–XIX ст. у країнах Західної Європи (Голландії, Великобританії, Франції) були так звані «буржуазні революції», викликані кризою феодалних виробничих відносин, монархистсько-абсолютистської системи державного управління та новим капіталістичним способом виробництва. У деяких країнах, зокрема в Німеччині, Японії, Російській імперії, аналогічні процеси тривали аж до початку XX ст., а точніше, до Першої світової війни. Не випадково їх ще називають промисловою революцією та революцією на транспорті: було винайдено паровий двигун, створювали паровози, пароплави, з'являлися залізничні дороги, двигуни внутрішнього згоряння, автомобілі [Докл., напр.: 90; 92; 176].

Ці процеси мали не тільки важливе соціально-політичне значення, але також і економічне та науково-технічне. Активний розвиток у цей період багатогалузевого мануфактурного виробництва і промисловості, ясна річ, призвів до підвищення рівня виробничого травматизму, техногенних, промислових аварій тощо. Є достатньо підстави припускати, що саме в кінці зазначеного періоду, на рубежі XVIII–XIX ст. в європейських країнах, а також у Північній

Америці почав зароджуватися напрям державної політики щодо забезпечення виробничої (промислової) безпеки, протидії техногенним НС, а також відповідні інституціональні засади. Наприклад, в окремих джерелах наведено відомості про те, що розвиток гірничої справи, хімічної промисловості, мореплавства, нафтової індустрії зумовив створення підрозділів гірничо- та газорятувальників, морських рятувальників, загонів для боротьби з фонтанами нафти, кожен із цих напрямів у міру зростання небезпек отримував свій розвиток, знаходив свої нормативні правові акти [264].

Окремі питання щодо охорони праці, безпеки життєдіяльності та безпеки виробництва в різних європейських (і не тільки) країнах було частково врегульовано ще в період феодалізму при цеховій організації праці. Та все ж цей напрям державної політики, зокрема завдяки серйозному тиску профспілок, почав активно оформлюватись у США та Європі на рубежі XVIII–XIX ст.

Наведені вище події мали важливе значення з точки зору становлення функції держави у сфері ЗНТ від НС, оскільки саме в той час її зміст розширився за рахунок нового напрямку: забезпечення виробничої безпеки, що сьогодні відповідає промисловій безпеці, а у сфері ЦЗ – комплексу заходів із протидії техногенним НС.

Історики наводять відомості про те, що під час вторгнення військ Наполеона на територію Російської імперії в 1812 р., зокрема на Волині, народне ополчення брало активну участь у заходах із захисту території держави від чужеземної навали, що можна вважати прикладом нинішнього розуміння функцій територіальних формувань ЦО, здійснюваних в умовах воєнного часу [384].

З точки зору формування державних і наддержавних інституціональних засад забезпечення захисту осіб, які беруть участь у війнах, найважливіше значення мало створення у 1863 р., завдяки зусиллям французького А. Дюна, Міжнародного Комітету Червоного Хреста, а також прийняття 22 серпня 1864 р. на міжнародній конференції у Швейцарії першої Женевської конвенції «Про поліпшення долі поранених і хворих воїнів під час сухопутної війни» [Докл.: 140, с. 12–16]. Прийняття цього міжнародно-правового договору стало першим вагомим кроком на шляху формування сучасної системи міжнародного гуманітарного і військового права (права збройних конфліктів). Пізніше отримало розвиток у міжнародних конвенціях «Про закони і звичаї війни», які було прийнято на 1-й та 2-й мирних Гаазьких конференціях (1899 р. і 1907 р.), а також у Женевських конвенціях 1929 р. – «Про поводження з військовополоненими», «Про поліпшення долі поранених та хворих у діючих арміях».

Деякі фахівці відзначають, що вперше проблему захисту цивільного населення в умовах збройного конфлікту було порушено

ще у XIV–XVI ст. у процесі формування системи «картелів та капітуляцій» між командувачами ворожих армій. У період з 1581 р. по 1864 р. було укладено понад 290 таких угод. Першу з них було підписано майже на 200 років раніше, у 1393 р., між кантонами Швейцарії (Сімпахська угода), і вона містила положення про заборону участі жінок і дітей у війні, а також щодо недоторканності поранених, поваги до їхньої особистості та майна [141; 451, с. 27].

Як відомо, під час Першої світової війни (1914–1918 рр.) було використано принципово нові засоби збройної боротьби (бойові отруйні гази, авіаційні повітряні бомбардування), що, зрештою, стало, по-перше, передумовою для зародження такого напрямку державної діяльності, як МППО, а по-друге, для поступового створення загальнодержавних систем МППО.

Безсумнівно, що в контексті інституціоналізації державного управління у сфері ЗНТ від НС набуття цією сферою цілісності та інших системних характеристик є найбільш значущим, емним та змістовним історичним періодом ХХ ст. Саме в цей період процеси, спрямовані на поетапне формування відповідного напрямку державно-владної діяльності, відбувалися найбільш активно.

Боротьба еліт розвинених країн за світове панування, ресурси і вплив обернулася небаченими за своїм розмахом і масштабами соціально-політичними конфліктами (Перша і Друга світові війни), гонкою озброєнь та тотальним використанням енергоресурсів планети. З'являлися нові види озброєнь з усе більш витонченими та масовими способами знищення живої сили противника, а також мирного населення. Наприклад, загальновідомі факти про те, що протягом Першої Світової війни здійснювались авіаційні повітряні бомбардування, використовувались бойові отруйні гази, великокаліберна артилерія (наприклад, німецька гармата «Велика Берта»), мали місце факти одночасного взяття в полон декількох тисяч військовослужбовців [239, с. 73].

З розвитком науково-технічного прогресу, створенням нових засобів збройної боротьби багаторазово збільшилися військові небезпеки для мирного населення. Особливо характерним у цьому плані було ХХ ст. Відомо, що це було століття прогресу, фізики, науково-технічної революції, кібернетики, космосу. Але не можна забувати, що це також було століття, коли мирне населення стало об'єктом активного масового збройного впливу [Там само].

В історичному нарисі з історії МППО, який на сьогодні є єдиною фундаментальною працею з радянської історії МППО та ЦО, відзначається, що вперше можливість дезорганізації тилу з'явилась у роки світової війни 1914–1918 рр., коли в ході військових дій знайшла застосування бойова авіація, здатна завдавати

ударів по населених пунктах в тилу противника. Ця обставина викликала необхідність організації захисту великих міст від ударів з повітря. Поряд з активними заходами протиповітряної оборони, здійснюваної військами, до участі в заходах, покликаних забезпечити захист населення і промислових підприємств від нападу з повітря та швидку ліквідацію наслідків авіаційних нальотів, почали залучати населення [243, с. 10–11].

З цим важко не погодитися, адже саме необхідність захисту населення великих міст, промислових об'єктів, інженерної та транспортної інфраструктури (тобто тилу) під час Першої світової війни (1914–1918 рр.), зумовлена застосуванням противником бойової авіації, великокаліберної артилерії, хімічної зброї, сприяла зародженню й формуванню такого напрямку державної діяльності як МППО, а згодом і відповідних загальнодержавних систем у СРСР та провідних західноєвропейських країнах.

Отже, витоками й передумовами виникнення та формування у ХХ ст. державних систем МППО були насамперед ризики й загрози воєнного характеру, що виникли в ході Першої світової війни, здатні завдати непоправної шкоди населенню та інфраструктурі будь-якій тодішній національній держави чи взагалі зруйнувати її як таку.

Надалі, аж до кінця 80-х рр. ХХ ст., саме необхідність протидії воєнним загрозам була фактором, що домінував у розвитку державних систем МППО (1918–1961 рр.), ЦО (1961–1990 рр.), визначаючи концепцію, стратегію і сутність державного управління у сфері ЗНТ від НС. При цьому питання реагування на техногенні та природні аварії та катастрофи і тим паче запобігання їм, до кінця 70-х – початку 80-х рр. ХХ ст. в системах ЦО мали другорядне значення, що певною мірою сприяло однобокості розвитку цих систем.

Автори вищезгаданого історіографічного дослідження у вітчизняній історії МППО (1918–1961 рр.) виділяють чотири етапи: 1-й – «Зародження МППО» (1918–1932 рр.); 2-й – «МППО напередодні війни» (1932–1941 рр.); 3-й – «МППО в роки Великої Вітчизняної війни» (1941–1945 рр.); 4-й – «МППО в повоєнні роки» (1945–1961 рр.) [243, с. 7].

МППО – це система спеціальних сил і засобів, оборонних заходів, що здійснювалися під керівництвом органів радянської влади з метою захисту населення, об'єктів економіки і територій від засобів ураження противником з повітря. Основною причиною зародження даної системи стало створення військової авіації, здатної руйнувати об'єкти в тилу противника [115, с. 237].

Серед основних законодавчих актів, що регламентували питання діяльності МППО, слід зазначити такі: Положення про протиповітряну оборону території СРСР (прийняте Радою народних

комісарів 4 квітня 1932 р.); Постанову Ради народних комісарів «Про загальну обов'язкову підготовку населення до протиповітряної оборони» від 2 липня 1941 р.; Положення про місцеву протиповітряну оборону СРСР від 31 жовтня 1949 р., Положення про місцеву протиповітряну оборону Союзу РСР від 14 квітня 1956 р. [115; 243].

Про масштаби системи МППО СРСР у період Великої Вітчизняної війни свідчать відомості про чисельність її сил. Зокрема, станом на 1 липня 1944 р. у прифронтових містах та важливих промислових центрах країни нараховувалось 16 воєнізованих частин спеціального призначення, 159 батальйонів та окремих рот, 210 дільничних формувань з приписного складу, 1 043 об'єктові команди, 1 689 загонів першої медичної допомоги, 134 аварійно-відновлювальних загони та бригади, 753 об'єктових аварійно-відновлювальних загони, 522 спеціалізованих батальйони на залізничному транспорті, 55 500 груп самозахисту та багато інших формувань. Загальна чисельність їхнього складу становила 3 428 227 осіб [243, с. 85–86].

Про неабиякі роль і значення МППО в забезпеченні обороноздатності країни, захисті населення, об'єктів економіки і територій від засобів ураження збройної боротьби під час Великої Вітчизняної війни можна судити, виходячи з того великого спектра завдань, які було покладено на відповідну державну систему, а саме: будівництво сховищ і укриттів, пристосування підвалів і метрополітену під захисні споруди; світломаскування підприємств, будинків, вулиць; виявлення і знешкодження «запальничок» і авіабомб великого калібру, що не вибухнули, ведення аварійно-відновлювальних робіт; ліквідація наслідків бомбардувань; будівництво оборонних споруд, встановлення фугасів та мінування підступів, спорудження лісових завалів; гасіння пожеж; навчання громадян прийомів і способів захисту від повітряних нападів; забезпечення безперервної роботи найбільш важливих об'єктів економіки; надання першої допомоги при ураженнях; маскування, створення помилкових об'єктів; ведення рятувальних робіт у фронтовій обстановці; проведення робіт із запобігання епідеміям; поховання загиблих; забезпечення життєдіяльності міста: відновлення водогону, життєзабезпечення, зв'язку; евакуація населення; участь у відновленні підприємств, будівництві великих об'єктів народного господарства; суцільне розмінування місцевості; санітарне очищення населених пунктів; участь у ліквідації бандитських формувань; проведення першочергових робіт із забезпечення життєдіяльності населення визволених міст (населених пунктів) [243, с. 92].

У період Великої Вітчизняної війни система МППО була істотно розвиненою і відіграла величезну роль у захисті тилу країни, мінімізувала й без того величезні втрати серед мирного насе-

лення та руйнування об'єктів народного господарства від засобів повітряного нападу противника.

Згідно з Положенням про МППО СРСР від 31 жовтня 1949 р., загальне керівництво МППО здійснювало Міністерство внутрішніх справ (МВС) СРСР на чолі з міністром, а на території союзних і автономних республік, країв та областей МППО керували, відповідно, міністри внутрішніх справ і начальники управлінь МВС.

Підготовку міст, районів у містах та сільських районах повинні були здійснювати виконкоми міських, районних Рад депутатів трудящих, голови яких були начальниками МППО.

Начальниками МППО міст-пунктів (районів) було призначено генералів і офіцерів МВС. Їхнім робочим апаратом був штаб, укомплектований кадровими військовослужбовцями МВС і вільнонайманим складом. Для виконання заходів у містах – пунктах протиповітряної оборони створювали служби МППО: зв'язку й оповіщення, протипожежна, медична, протихімічного захисту, сховищ і укриттів, аварійно-відновлювальна, світломаскування, охорони порядку і безпеки, ветеринарна. А в містах із районним поділом – також і районні служби. Обов'язки начальників служб покладалося на керівників відповідних організацій. У службах створювалося штаби служб МППО. Робочим апаратом тут були відділи або сектори МППО. У головних управліннях керівництво здійснювали начальники цих відомств через інспекторів МППО або спеціально призначених осіб. У Положенні визначалося обов'язки міністерств, відомств і організацій з МППО. За відповідну підготовку об'єктів народного господарства відповідали керівники, які були начальниками МППО об'єктів.

Для виконання завдань МППО було створено сили, що включають війська і формування. Війська складалися з інженерно-протихімічних частин МППО МВС центрального підпорядкування та міських частин, зазвичай у скороченому складі. Для ліквідації масових руйнувань існували міські аварійно-відновлювальні загони, створені в багатьох містах – пунктах МППО [243, с. 110–111].

Отже, як бачимо, система МППО СРСР, в інституційному та структурно-функціональному плані, була досить розвиненою, а державно-управлінська модель її організації, по суті, заклала фундаментальні засади побудови систем ЦО та ЦЗ у СРСР та пострадянських країнах, що й сьогодні не зазнали принципових змін.

На пізньому етапі свого існування МППО, відповідно до Положення про МППО Союзу РСР від 14 квітня 1956 р., уже являла собою систему загальнодержавних оборонних заходів, здійснюваних з метою захисту населення від атомної зброї та інших сучасних засобів ураження, створення умов, що забезпечують надійність роботи об'єктів народного господарства в умовах нападу з повітря, про-

ведення рятувальних робіт та надання допомоги постраждалим, а також виконання невідкладних аварійно-відновлювальних робіт в осередках ураження. Особливу увагу зверталось на те, що МППО має організовуватись на всій території країни [243, с. 115–116].

У вказаній науковій праці з історії МППО, ЦО та ЦЗ досить ґрунтовно та всебічно (з наведенням фактичних даних про кількість сил і засобів МППО; інститути, структури, правові акти, а також конкретні управлінські рішення з питань розвитку МППО; види та обсяги робіт, виконаних силами МППО, зокрема і під час Першої та Другої світових війн) було проаналізовано виникнення та становлення МППО в СРСР протягом 1918–1961 рр. [Там само, с. 9–122], виявлена значна кількість недоліків тодішнього стану МППО та ЦО. Але маємо підстави припускати, що дійсний масштаб проблем функціонування цих державних систем у радянський період висвітлено не досить критично, оскільки наукові дослідження мали суто відомчий характер.

Як показує аналіз змісту деяких документів пізнього етапу функціонування МППО СРСР (кінець 50-х рр. XX ст.), ця система була далекою від досконалості. Наприклад, в Акті прийому та здачі справ Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) СРСР від 23 березня 1956 р., складеного урядовою комісією на виконання розпорядження Ради Міністрів СРСР від 1 лютого 1956 р. № 561–рс (у зв'язку з призначенням нового керівника зазначеного міністерства), зокрема, констатується: «Покладене згідно з постановою Уряду на начальників МППО та їхні штаби завдання щодо забезпечення постійної готовності сил і засобів МППО міст та промислових об'єктів до дій під час нападу з повітря виконується ними незадовільно. Місцева протиповітряна оборона країни не відповідає вимогам захисту населення і матеріальних цінностей від сучасних засобів ураження та забезпечення надійності роботи об'єктів народного господарства в разі нападу з повітря...»; «...Міністерство внутрішніх справ СРСР слабо контролює проведення заходів МППО. Штаб МППО країни, а також штаби МППО республік, країв, областей та міст недостатньо правильно розуміють свою роль у справі підготовки країни до МППО, не перетворилися, як це впливає з Положення про МППО та постанови Ради Міністрів СРСР від 29 червня 1955 р., на активних організаторів і виконавців усіх заходів МППО, що проводяться в країні. У низці випадків штаби МППО самоусуваються від безпосереднього виконання конкретних заходів щодо поліпшення протиповітряної оборони, посиляючись на те, що положеннями й постановами їхнє проведення покладається на органи радянської влади, забуваючи при цьому, що самі штаби МППО є робочим апаратом радянських органів...»; «...Для штабу МППО країни є характерним паперово-канце-

лярський стиль керівництва системою МППО. Стан справ визначається за звітами, зведеннями і повідомленнями. Керівні працівники штабу мало бувають на місцях (у союзних міністерствах, союзних республіках та на особливо важливих об'єктах МППО)...» [3].

Загалом історію радянської системи МППО доволі широко й детально висвітлено в наукових працях, у тому числі в дисертаціях [115, с. 237–244; 122; 202; 243, с. 9–122; 244], тому ми не вважаємо за потрібне розглядати цей етап більш ретельно. Однак такого не можна сказати про результати дослідження історії зародження та формування МППО, як, утім, і ЦО, у зарубіжних країнах, яку, на наш погляд, вивчено недостатньо.

У цьому контексті чималий науковий інтерес являють мемуари В. Черчилля «Друга світова війна» [427–429], де він наводить конкретні факти та цікаві подробиці реалізації заходів проти-повітряної оборони в Англії на початку Другої світової війни під час авіаційних бомбардувань гітлерівською авіацією [Докл.: 428, с. 26–27 і 170–183], а також дає власну компетентну оцінку окремих аспектів МППО Німеччини та Англії [Там само, с. 179–180]. Наприклад, тодішній прем'єр-міністр, міністр оборони та голова воєнного кабінету Англії, зокрема, відзначав таке: «...Важко порівнювати випробування, які довелося перенести лондонцям взимку 1940/1941 рр., з тим, що пережили німці в останні три роки війни. На цьому пізнішому етапі бомби були набагато потужнішими і нальоти набагато більш запеклими. При цьому тривала підготовка й притаманна німцям ретельність дали їм можливість завершити створення системи надійних бомбосховищ, у яких змушували ховатися всіх за допомогою залізної дисципліни. Коли, врешті-решт, ми увійшли в Німеччину, то виявили повністю зруйновані міста, у яких, однак, вціліли міцні споруди та просторі підземні галереї, де населення спало ночами, хоча на землі всюди руйнувалися їхні будинки й знищувалось їхнє майно. У багатьох випадках бомби потрапляли лише в старі руїни. Але в Лондоні запобіжні заходи були набагато менш досконалими, хоча й нальоти були менш нищівними. Крім метрополітену, по суті, не було дійсно безпечних сховищ. Було дуже мало підвалів і погребів, які могли б витримати прямі влучення. По суті, усе населення Лондона жило та спало після важкого трудового дня у себе в домівках та в андерсенівських сховищах під вогнем противника з властивою англійцям флегмою. Навіть в однієї людини на тисячу не було іншого захисту, крім захисту від вибухової хвилі та осколків. Але вони так само не впали духом, як не ослабли й фізично. Звичайно, якби у 1940 р. проти Лондона було застосовано бомби зразка 1943 р., то ми були б поставлені в умови, які могли б повністю знищити всю людську організацію. Однак все

відбувається своєю чергою та взаємно пов'язане, і ніхто не має права сказати, що Лондон, який, безперечно, не був переможений, не є також непереможним...» [428, с. 179–180].

Крім того, у світлі історичних фактів про рівень розвитку МППО в західноєвропейських країнах у середині 40-х рр. XX ст. на особливу увагу заслуговує робота німецького фахівця, колишнього керівника Федерального управління МППО Федеративної Республіки Німеччини Е. Хампе «Стратегія цивільної оборони» (1956 р.), у якій автор, спираючись, зокрема, на аналіз результатів діяльності німецької довоєнної та післявоєнної системи МППО, обґрунтовує необхідність створення всеосяжної системи ЦО.

Наведемо лише одну надзвичайно цікаву та абсолютно слушну, як на наш погляд, думку Е. Хампе: «...перебіг Другої світової війни мав би наочно показати всім країнам, які брали в ній участь, важливість цивільної оборони, підготовленої у плановому порядку та керованої централізовано. Союзники доклали чимало зусиль до того, щоб ґрунтовно вивчити заходи Німеччини в царині місцевої протиповітряної оборони під час Другої світової війни, що здавалися їм зразковими, та зробити для себе відповідні висновки. Однак вони при цьому обмежились лише констатацією проведених німцями заходів та оцінюванням їхнього значення, не замислившись над тим, які додаткові заходи були б необхідні для створення єдиної системи цивільної оборони. Зрозуміло, для цього потрібна була б певна творча робота, а таке завдання, імовірно, не було поставлено перед іноземними комісіями, що вивчали цю проблему. Тому результати вивчення не мали великого значення для вдосконалення цивільної оборони відповідних країн, які обмежились лише прийняттям суто пасивних захисних заходів технічного характеру, що здавалися їм необхідними в інтересах власної «civil defence». Але ця civil defence не є цивільною обороною в широкому сенсі, вона, радше, відповідає захисту цивільного населення у вузькому розумінні. Досвід же Другої світової війни з усією очевидністю показав необхідність створення всеосяжної системи цивільної оборони...» [424, с. 12].

Згідно з Постановою Ради Міністрів СРСР від 13 січня 1960 р. «Про заходи, пов'язані зі скасуванням МВС СРСР», штаб МППО країни було різко скорочено, штаби, війська МППО передано в підпорядкування Міністерства оборони СРСР [243, с. 122].

Підсумовуючи розгляд історичного етапу генези функції держави у сфері ЗНТ від НС, пов'язаного з МППО, слід констатувати, що наявність у СРСР доволі розвиненої системи МППО, а також неоціненний досвід її діяльності під час Великої Вітчизняної війни, стало запорукою створення ефективної радянської системи ЦО та її конкурентною перевагою на тлі аналогічних систем країн

Західної Європи та США, що, між іншим, сприяло встановленню стратегічного балансу сил у післявоєнний період.

Повертаючись до періодизації державного управління в умовах НС, запропонованої Н. Клименко, звернімо увагу на те, що автор визначає 3-й етап «Створення державних систем» часовими рамками: 30-ті рр. XX ст. – по цей час, відзначаючи, що він «...розпочинається створенням після Першої світової війни в країнах Західної Європи та СРСР систем МППО. Згодом розвиток науки і техніки та фундаментальні відкриття, що призвели до появи ядерної зброї та засобів її доставки на початку 60-х рр. призвели до реформування системи МППО в систему ЦО та поширення заходів ЦО не лише на захист населення і територій від НС воєнного характеру, але й на ліквідацію наслідків НС природного та техногенного характеру. Але зростання кількості та важкості наслідків техногенних аварій, катастроф та стихійних лих, негативні наслідки яких поширювалися не лише на постраждалі регіони, а здійснювали вплив на світове товариство загалом, в останні десятиліття XX ст. призвело до переорієнтації державних заходів на НС техногенного та природного характеру і спрямування заходів ЦО на мирний період. Крім того, поява високоточної зброї та набуття війнами терористичного характеру звели нанівець ефективність масштабних заходів ЦО. Тому у 90-х рр. минулого століття розпочався перехід до системи цивільного захисту населення і територій від НС техногенного, природного та воєнного характеру, розвиток якої триває...» [182, с. 51–52].

Поділяючи оцінку Н. Клименко основних подій згаданого історичного етапу та виокремлені нею тенденції, ми не можемо погодитися з його надмірно великими часовими рамками, оскільки протягом цього періоду, на нашу думку, сталася низка ключових історичних подій, що суттєво вплинули на функціональні пріоритети державного управління в даній сфері, як у закордонній, так і у вітчизняній історії.

До таких найважливіших подій світової історії другої половини XX – початку XXI ст. слід віднести:

- створення в низці західних країн і в СРСР ядерної зброї (40-ві – початок 50-х рр. XX ст.), а також державних систем ЦО (50-ті – 60-ті рр. XX ст.);
- виникнення низки великих техногенних аварій і катастроф, а також природних стихійних лих в 70-х – 80-х рр. XX ст.;
- розпад коаліції країн «Варшавського договору» та СРСР;
- прийняття Амманської декларації з ЦО (1994 р.);
- вчинення 11 вересня 2001 р. в США терористичних актів, пов'язаних із вибухами і руйнуванням будівель Всесвітнього торговельного центру.

Вважаємо, що кожному з вищеназваних подій цілком обґрунтовано можна трактувати як початок якісно нового періоду у всесвітній історії розвитку функції держави щодо ЗНТ від НС, а відтак, таких періодів має бути значно більше, ніж три, як це пропонує Н. Клименко. Саме тому в еволюції вказаної державної функції, у масштабі всесвітньої історії, ми виділяємо більше періодів, про які йтиметься далі.

Що стосується історії України в радянський період, а саме в період із 20-х рр. XX ст. по кінець 80-х – початок 90-х рр. XX ст., то, крім перерахованих подій світової історії, у вітчизняній історії особливого значення в контексті проблеми, що розглядається, мало: створення системи ЦО СРСР (1961 р.); Чорнобильська катастрофа (1986 р.); процеси, дії та події, що супроводжували кінцеву фазу розпаду Радянського Союзу (1986–1991 рр.).

У новітній же історії України (1991 р. – по теперішній час) також можна було б виділити кілька етапів у розвитку національної системи захисту населення, територій та інших об'єктів від НС, кожному з яких властиві свої особливості, тенденції та закономірності (таку періодизацію, актуальну на цей час, ми спробуємо дати, розглядаючи процеси становлення ЄДС ЦЗ та формування законодавства у сфері ЦЗ, відповідно).

Слід зауважити, що в контексті всесвітньої історії розвитку функції держави щодо ЗНТ від НС далеко не всі події та факти вітчизняної історії мають істотне значення (хоча таких чимало), а відповідні події новітньої історії України взагалі є короточасними. Не випадково відомий французький історик Ф. Бродель історичну подію, що відбувається в короткі часові межі (фр. – *le temps bref*), метафорично називав «вибухом», «дзвінкою новою», «ритмом повсякденного життя» та вважав історичну короточасність «піною історії» [441, с. 119; 442, с. 67].

Відлік радянської історії ЦО прийнято вести з липня 1961 р., коли відповідно до Постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР «Про затвердження Положення про ЦО СРСР» від 13 липня 1961 р., унаслідок реорганізації МППО в СРСР було створено ЦО. Автори історичного нариса «Від МППО до цивільного захисту» у розвитку системи ЦО СРСР (1961–1990 рр.) виокремлюють три етапи: 1-й – «Становлення цивільної оборони» (1961–1972 рр.); 2-й – «Розвиток та вдосконалення цивільної оборони країни» (1972–1986 рр.); 3-й – «Перебудова цивільної оборони» (1986–1990 рр.) [243, с. 123].

Проведений аналіз різних історичних джерел показав, що фактичні передумови для якісних структурних перетворень у системі МППО, а також для осмислення необхідності створення нової загальнодержавної системи захисту населення країни, об'єктів економіки та культурного надбання з'явилися після закінчення Другої світової війни. Як наслідок, процеси концептуалізації ЦО та інституціоналі-

зації відповідних систем у США та деяких країнах Західної Європи (насамперед, у Великобританії та Німеччині) активізувались наприкінці 40-х – на початку 50-х рр. XX ст., тобто раніше, ніж у СРСР.

У серпні 1945 р. авіація США здійснила бомбардування японських міст Хіросіми і Нагасакі, що призвело до миттєвої загибелі сотень тисяч мирних жителів цих міст. Ці дії та події переконливо продемонстрували жакливі можливості та наслідки застосування ядерної зброї та ознаменували початок гонки ядерних озброєнь між США та СРСР, до якої пізніше приєдналися інші країни.

Поява в середині XX ст. в США та СРСР ядерної зброї, поряд із хиткою та нестабільною світовою військово-політичною обстановкою після закінчення Великої Вітчизняної війни, змусили СРСР та розвинені закордонні країни створювати якісно нові загальнодержавні системи, призначені для захисту великої кількості населення, промислових та інших об'єктів від наслідків застосування потенційним противником такої зброї.

Винахід ядерної зброї та демонстрація її колосальних можливостей з ураження кардинально вплинули на характер і пріоритетні способи ведення війни, зміну військових концепцій, доктрин і стратегій провідних зарубіжних країн, що послужило серйозним поштовхом для процесів реформування МППО в системі ЦО.

У спеціальній літературі з питань ЦО радянського періоду вказується, що колишні способи і засоби збройної боротьби перестали відповідати новим вимогам, змінилися і способи захисту тилу країни. Вирішувати ці завдання в рамках МППО стало вже неможливо. Місцевий характер її заходів, обмежена кількість спеціальних сил й засобів не дозволяли швидко та ефективно побудувати систему захисту населення й народного господарства від зброї масового ураження. Тому в 1961 р. МППО було перетворено на Цивільну оборону СРСР. Постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 15 вересня 1971 р. безпосереднє керівництво ЦО країни покладено на Міністерство оборони СРСР.

ЦО СРСР являла собою складову частину системи загальнодержавних оборонних заходів, здійснюваних у мирний та воєнний час з метою захисту населення та народного господарства країни від зброї масового ураження та інших засобів нападу, а також для проведення рятувальних і невідкладних аварійно-відновлювальних робіт в осередках ураження (зараження) та в зонах катастрофічного затоплення [119, с. 10–11].

У стратегічному плані перед ЦО стояло завдання спільно з системою активної протиповітряної оборони країни протидіяти в майбутній війні концепції «неприйнятної шкоди», сенс якої полягав у тому, що для завдання поразки супротивнику в ядерній війні досить знищити 25–30 % його населення та 50–70 % виробни-

чих потужностей, сконцентрованих у найбільш потужних містах. Для цього вважалось достатнім завдання по території СРСР близько 400 ядерних ударів міцними боеприпасами [243, с. 130].

Базовими принципами побудови ЦО були: забезпечення повної відповідності її організації до вимог як мирного, так і воєнного часу; територіально-виробничий принцип. Значення останнього принципу полягало в тому, що систему керівництва й організаційна структура ЦО згори донизу побудовано, виходячи з наявної в країні системи державних та місцевих органів влади, а також системи управління народним господарством.

Небезпідставно вважалось, що територіально-виробничий принцип побудови ЦО надає їй струнку систему, дозволяє найкращим чином об'єднати зусилля місцевих партійних і радянських органів, а також органів ЦО і органів військового управління, міністерств і відомств для ефективного вирішення завдань ЦО [119, с. 16].

Організаційна структура ЦО повинна забезпечувати безперервне керівництво проведенням заходів і діями сил ЦО в будь-якій обстановці, яка може скластися на території країни, республіки, краю, області, району, міста, передусім, в умовах раптового нападу противника. Одночасно вона має забезпечувати здійснення певних функціональних зв'язків територіальних, галузевих і воєнних органів управління.

Загальне керівництво ЦО СРСР здійснювала Рада Міністрів СРСР, безпосереднє керівництво – Міністерство оборони СРСР, а повсякденне – Начальник ЦО СРСР – заступник Міністра оборони СРСР. При цьому Міністерство оборони відповідало за загальну, а Начальник ЦО СРСР – за постійну готовність ЦО до виконання покладених на неї завдань. При Начальнику ЦО СРСР були штаб, управління, відділи (служби) та Науково-технічна рада. Схему керівництва ЦО СРСР, союзної республіки СРСР та їх організаційні структури наведено відповідно в дод. А. та дод. І.

З покладанням керівництва ЦО на Міністерство оборони СРСР зросла роль військових округів у вирішенні завдань ЦО. Командувачі військами військових округів, поряд з начальниками ЦО республік, країв і областей відповідали за стан ЦО в межах військових округів.

Відповідальність за організацію ЦО, її готовність до виконання завдань покладалась на ради міністрів союзних і автономних республік, виконавчі комітети Рад депутатів трудящих, міністерства, відомства, керівників об'єднань і об'єктів народного господарства [119, с. 17].

Слід звернути особливу увагу на той факт, що директиви, накази, розпорядження та вказівки Начальника ЦО СРСР з питань ЦО були обов'язковими для виконання усіма начальниками, штабами та службами ЦО.

Це положення, на наш погляд, вельми показово свідчить про те, яке велике значення керівництво країни надавало ЦО, зокрема і на тлі інших напрямів внутрішньої політики Радянського Союзу.

Проведений нами аналіз низки наукових джерел щодо концептуальних та інституціональних засад організації та функціонування ЦО СРСР дозволяє констатувати, що її науково-освітні, організаційні, правові, економічні та інші основи діяльності було детально та всебічно теоретично обґрунтовано і практично відпрацьовано. Для підтвердження цієї тези звернімо увагу лише на ту обставину, що, наприклад, у тогочасних фахових джерелах з питань ЦО, адресованих її керівному складу, наведено, з-поміж іншого, схеми опису організаційних структур усіх інституційних елементів та ланок ЦО СРСР (від загальносоюзного рівня до рівня об'єкта народного господарства), що містять ретельний опис видів служб та формувань ЦО. Також є схеми організації основних сил ЦО: від окремих механізованих полків до окремого рятувального загону ЦО, з обґрунтуванням їхньої кількості, орієнтовних можливостей за видами робіт тощо [119, с. 36–54].

Основні відмінні риси системи ЦО СРСР від МППО полягали в такому:

- заходи ЦО мали загальнодержавний і загальнонародний характер. Вони планувалися і реалізовувалися на всій території країни і стосувалися кожного громадянина та кожного колективу;

- система захисних заходів виходила з необхідності захисту населення і територій країни від усіх факторів ураження зброєю масового знищення, що багаторазово ускладнювало завдання;

- розширилося коло завдань, що вирішуються ЦО, оскільки до її основних завдань увійшло завдання із забезпечення стійкої роботи промисловості у воєнний час;

- завдання з ліквідації наслідків нападу противника поставало в новій якості (досвід Хіросіми і Нагасакі показав, що в разі ядерного нападу виникає необхідність надання допомоги одночасно сотням тисяч постраждалих) [243, с. 130].

На шляху запровадження міжнародно-правових гарантій та стандартів забезпечення невід'ємних прав людини, у тому числі й у сфері ЦО, надзвичайно важливе значення мало прийняття 10 грудня 1948 р. Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй Загальної декларації прав людини [108]. Її положення, як відомо, було розвинено перш за все в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (4 листопада 1950 р.) [189], Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (16 грудня 1966 р.) [223], Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (16 грудня 1966 р.) [224], інших численних актах міжнародного публічного права.

У світлі формування засад міжнародного гуманітарного й воєнного права велике значення мало прийняття у 1949 р. Женевських конвенцій: про поліпшення долі поранених і хворих у дійових арміях; про поліпшення долі поранених, хворих осіб, які зазнали корабельної аварії, зі складу збройних сил на морі; про поводження з військовополоненими; про захист цивільного населення під час війни, що являють собою міжнародні договори, що розвивають положення Гаазьких конвенцій 1899 і 1907 рр. у галузі законів і звичаїв війни та спрямовані на захист жертв війни (військового конфлікту).

На жаль, слід констатувати, що збройні конфлікти останньої чверті ХХ – початку ХХІ ст. (В'єтнам, Афганістан, Придністров'я, Ірак, Лівія, Йемен, Сирія, Югославія, Чечня, Україна) переконливо довели, що без наявності ефективних наддержавних правових механізмів забезпечення дотримання вимог зазначених конвенцій чимала кількість їхніх положень, по суті, залишаються нормами-деклараціями.

Особливе значення в контексті проблематики, що розглядається, має Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни, яку було ратифіковано Указом Президії Верховної Ради УРСР від 3 липня 1954 р. [190]. Ця конвенція, зокрема, забороняє знищувати незахищені мирні поселення, віддавати на розграбування міста та місцевості. Грабінг населення визначається як злочин. Взяття заручників забороняється. Окупаційна влада зобов'язана поважати життя, сім'ю, честь, релігійні обряди і звичаї, власність населення окупованої території. До нього забороняється застосовувати як фізичні, так і моральні заходи примусу. Забороняється примушувати населення до служби у збройних силах і до присяги на вірність ворожій державі [114, с. 487].

Важливі доповнення до Женевських конвенцій було внесено шляхом прийняття 8 червня 1977 р. двох Додаткових протоколів: протоколу I, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (далі – Дод. Протокол I (до Женевських конвенцій)), і протоколу II, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру (далі – Дод. Протокол II (до Женевських конвенцій)). Ці міжнародно-правові документи ратифіковані Указом Президії Верховної Ради УРСР від 18 серпня 1989 р. № 7960-XI (дата підписання Україною: 12 грудня 1977 р.; дата набрання чинності для України: 25 липня 1990 р. [136; 137].

У Дод. Протоколі I вперше на міжнародному офіційному рівні вживається термін «цивільна оборона» та наводяться завдання ЦО. Дод. Протокол I регулює питання здійснення заходів ЦО, а також закріплює гарантії захисту прав жертв міжнародних збройних конфліктів, громадських організацій ЦО, їхнього персоналу у військовому конфлікті [Докл.: 137, ст. 61].

Отже, після прийняття вказаного міжнародного акта публічного права (1977 р.) завдання ЦО та термін «цивільна оборона» отримали уніфіковане трактування, що позитивно вплинуло на поступове оформлення ЦО у відносно самостійний та відокремлений функціональний напрям діяльності держави.

Одночасно з розвитком засобів збройної боротьби, у світі також активно розвивалася атомна енергетика, нафтовидобувна, хімічна, металургійна промисловість, інтенсивно використовувалися природні ресурси (природний газ, нафта, вугілля тощо), що вкрай негативно впливало на біосферу, техносферу, геокліматичні планетарні зміни, призводило до великих виробничих аварій та масштабних стихійних лих.

Проте майже до кінця 80-х рр. XX ст. в умах учених і практиків, які займаються питаннями промислової та техногенної безпеки, домінувала так звана «концепція нульового ризику», що являє собою сукупність ідеалістичних поглядів на проблему виникнення техногенних аварій, у першу чергу на об'єктах атомної енергетики, сенс якої зводиться до абсолютної, «нульової» безпеки цих об'єктів через досконалість технологій автоматизації виробничих процесів і відповідних інженерно-технічних систем.

Досить усебічно та інформативно розвиток наукових поглядів на проблеми захисту населення, територій, матеріальних, культурних цінностей та інших об'єктів від технологічних аварій і катастроф у 70-х–80-х рр. минулого століття викладено в монографії Б. Порфир'єва [257, с. 65–67]. Також необхідно відзначити проведений цим автором глибокий аналіз динаміки стихійних лих і промислових аварій, що відбулися в світі з початку XX ст. по кінець 80-х рр. XX ст., який відрізняється насиченістю конкретними фактичними та статистичними даними (розмір економічного збитку, кількість загиблих тощо), а також масштабом охоплення й репрезентативністю [Там само, с. 7–30].

Зокрема, серед численних стихійних лих і техногенних катастроф, що сталися протягом зазначеного періоду в різних країнах світу, відзначимо аварію на хімічному заводі в Італії (м. Севезо) в 1976 р. (викид діоксину, унаслідок чого було заражено територію площею 18 км², у повітрі виявилось до 7 тис. смертельних доз газу, серйозно постраждало близько 200 людей, близько тисячі осіб було евакуйовано). Трагічні наслідки цієї промислової аварії остаточно переконали керівництво країн – членів Європейського економічного співтовариства в потребі імперативного правового регулювання вимог до діяльності потенційно небезпечних промислових підприємств, унаслідок чого в 1982 р. було прийнято відому Директиву Севезо (Директива 82/501/ЕЕС) [135].

Окрім зазначеної аварії, катастрофами планетарного масштабу, що трапились наприкінці 80-х рр. XX ст. і також послужили пере-

думовою для осмислення та усвідомлення експертним співтовариством необхідності функціональної переорієнтації систем ЦО в бік посилення превентивних заходів щодо недопущення НС техногенного та природного характеру, слід вважати техногенні катастрофи на хімічному підприємстві у 1984 р. в Індії (м. Бхопал) та на Чорнобильській АЕС, 1986 р. [Докл. про їхні наслідки: 257, с. 14–24]). На зміну концепції «нульового» ризику (абсолютної безпеки) поступово прийшла концепція «прийнятнього» (допустимого) ризику (у науковій літературі цю концепцію ще називають концепцією «ненульового» ризику. – С. А.) – система поглядів на раціональне планування заходів щодо забезпечення безпеки нинішнього покоління людей з урахуванням соціальних та економічних чинників, сутність якої зводиться до того, що ризик виникнення НС техногенного, а також природного характеру не може дорівнювати нулю [396].

Поряд із наведеними причинами, одним із визначальних факторів якісних змін у спрямованості та пріоритетах функції держави у сфері ЗНТ від НС, є розпад Радянського Союзу та Організації Варшавського договору, що завершило активну фазу «холодної» війни та певною мірою сприяло нормалізації міжнародного воєнно-політичного становища.

Необхідно зазначити, що протягом 1986–1990 рр. паралельно з кульмінацією дезінтеграційних процесів розпаду СРСР радянська система ЦО зазнала відчутних інституційних перетворень, тому не випадково цей період фахівці ще називають «Перебудова цивільної оборони» [243, с. 123]. Саме в той час було розроблено й законодавчо впроваджено модель державної системи з протидії НС мирного і воєнного часу (що полягає в паралельному функціонуванні в державі двох систем – ЦО та системи запобігання та ліквідації наслідків НС техногенного і природного характеру). Ми вважаємо, що ці процеси мали стратегічне значення для розвитку в Україні сфери державного управління, званої нині «цивільний захист», протягом наступних двох десятиліть.

Країни, що входили до складу СРСР, проголосивши суверенітет на початку 90-х рр. XX ст., зіткнулися з необхідністю формування інституційних, правових, економічних та інших основ своєї державності, у тому числі й створення національних систем протидії НС різного характеру.

Процеси становлення відповідних державних систем у зазначених країнах на початковому етапі їхньої незалежності йшли паралельно і були майже ідентичними, а ці системи, значною мірою інертні, продовжували функціонувати як системи ЦО на основі актів міжнародного права (Женевських конвенцій) і законодавчих актів, що регламентували правовий режим функціонування ЦО СРСР.

Однак у подальшому держави, що утворилися після розпаду Радянського Союзу, поступово почали створювати власну нормативно-правову базу та інституційне забезпечення державного управління у сфері ЦО, що протягом 25-річного періоду в деяких із цих країн, наприклад в Україні, дало вельми неоднозначні результати.

У квітні 1994 р. на 10-й Всесвітній конференції з ЦО в м. Аммані (Йорданія) було оприлюднено основну ідею та концепцію ЦЗ, яку сформульовано в Амманській декларації з ЦО [439] (англомовний текст цього документу, а також його переклад українською мовою наведено в дод. Б, В). Ухвалення цієї декларації засвідчило факт визнання світовою спільнотою необхідності переосмислення концепції ЦО і формування нової концепції «цивільного захисту», переорієнтації систем ЦО та їхніх аналогів на виконання завдань мирного часу [114, с. 87–88]. Фактично прийняття відповідного документа послужило ідеологічною основою для поступового формування національними державами комплексного напрямку державної діяльності щодо запобігання НС техногенного, природного та воєнного характеру, званого «цивільний захист». У деяких країнах, у тому числі в Україні, систему ЦО поступово було трансформовано в державну систему ЦЗ – ЄДС ЦЗ.

11 вересня 2001 р. в США було вчинено терористичні акти, пов'язані з вибухами і руйнуваннями будівель (веж) Всесвітнього торговельного центру, унаслідок навмисного потрапляння в них авіалайнерів, захоплених терористами. Даний терористичний акт, який забрав життя близько 3 000 людей, послужив міцним поштовхом для зміни провідними зарубіжними країнами своїх воєнних доктрин, прийняття (або істотного перегляду) законів про боротьбу з тероризмом, коригування основоположних документів з питань НБ у бік посилення превентивних антитерористичних заходів.

Оголошена керівництвом США війна з міжнародним тероризмом була підтримана абсолютною більшістю цивілізованих країн світу та не могла не позначитись на змісті функції держави у сфері ЗНТ від НС, обсязі та характері компетенції державних структур та інститутів, задіяних у питаннях протидії різноманітним НС, а також на межах відповідної галузі науки і практики загалом.

Наприклад, починаючи з 2001 р. в основних законах з питань ЗНТ від НС та у національних класифікаторах НС деяких пострадянських країн, зокрема України, з'явився новий вид (тип) НС – соціально-політичного характеру, до яких зараховують переважно дії терористичної спрямованості (згідно з Кодексом цивільного захисту України (далі – КЦЗУ) зараз цьому виду НС в Україні відповідають соціальні НС). Хоча треба сказати про те, що подібна практика не набула значного поширення в законодавстві з

питань ЦЗ розвинених зарубіжних країн, оскільки боротьба з тероризмом традиційно вважається функцією державних правоохоронних органів та спеціальних служб, до яких органи управління у сфері ЦО та забезпечення ЦЗ не належать.

Серйозним викликом для систем ЦЗ, ЦО та їхніх аналогів на початку ХХІ ст. стають гібридні війни, мережецентричні війни, несилові методи боротьби, застосування високоточної зброї, а також зброї на нових фізичних принципах (геофізичної, генетичної, метеокліматичної тощо). Однак аналіз відкритих інформаційних джерел дозволяє констатувати, що інституційні та структурно-функціональні зміни в зазначених державних системах, як адекватна реакція на відповідні загрози, відбуваються із суттєвим запізненням та недостатньо інтенсивно, а системи ЦО та ЦЗ залишаються консервативними, громіздкими та негнучкими.

Слід відзначити, що сьогодні зміст та характер функції держави «цивільний захист» суттєво відрізняється від завдань МППО та ЦО у ХХ ст. З початком третього тисячоліття, у тому числі під впливом тенденцій глобалізації, інформатизації, формування нового технологічного укладу, у розвинених країнах усе ясніше та чіткіше стали проявлятися процеси конвергенції таких напрямів державної політики, як оборона, ЦО, ЗНТ від НС, забезпечення громадської (публічної) безпеки, техногенної безпеки, боротьба з тероризмом тощо. Супутніми чинниками, що сприяли активізації відповідних трансформаційних процесів у системах ЦЗ технологічно та економічно розвинених держав, є інтенсифікація, взаємозв'язок та взаємозумовленість загроз різного характеру: природних, техногенних, соціально-політичних, воєнних тощо.

Результати дослідження всесвітньої історії виникнення й формування функції держави щодо ЗНТ від НС дозволяють сформулювати власний підхід щодо її періодизації та виокремити такі періоди (рис. 1.2):

I – «Аграрний період»: період давнини та Середні віки (близько IV–III тис. до н. е. – остання третина XIII ст. н. е.). У країнах Стародавнього Світу утворюються перші міста-держави (у Месопотамії (міста-держави Шумеру), Стародавньому Єгипті, Фінікії, Персії), тобто з'являється головний суб'єкт державного управління. Однією з причин виникнення інституту держави в цих країнах є необхідність задоволення потреби людей у забезпеченні колективного захисту власного життя, території та права проживати на ній, а також необхідність протидіяти природним аномаліям і стихійним лихам, зокрема задля успішного ведення землеробства, скотарства тощо. Базовими інститутами, покликаними протидіяти військовим загрозам, а також долати повстання, народні

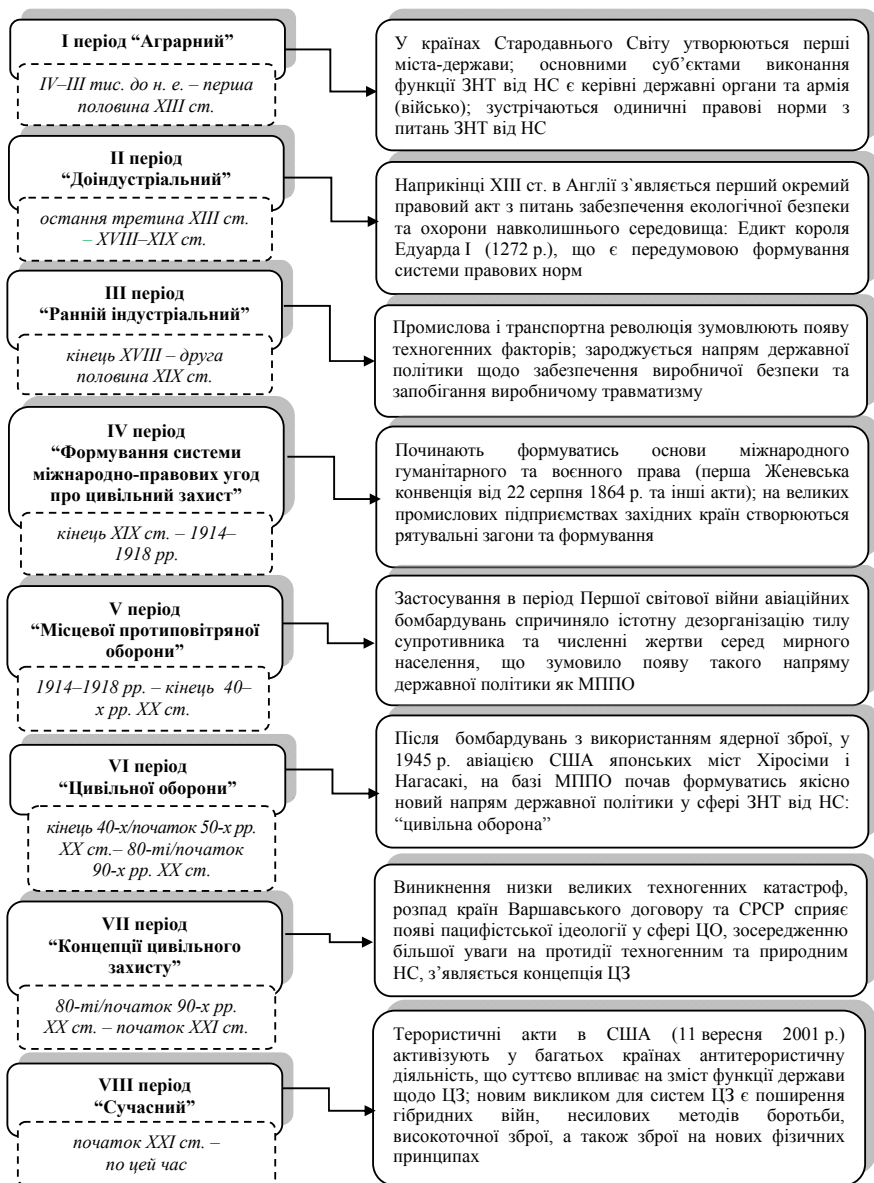


Рис. 1.2. Періоди всесвітньої історії виникнення та формування функції держави щодо ЗНТ від НС

бунти, м'ятежі та ліквідовувати наслідки стихійних лих, виступає держава (зазвичай за одноосібним керівництвом фараона, царя, імператора, кагана тощо) та армія (військо). У стародавніх історико-правових пам'ятках (закони царя Хаммурапі (XVIII ст. до н. е.), Артхашастра (IV ст. до н. е.), Закони Ману (II ст. до н. е.) тощо) зустрічаються одиничні правові норми, що тією чи іншою мірою стосуються питань ЗНТ від НС: про необхідність несення військового обов'язку; сплату податків на певні природоохоронні заходи; застосування покарань за насильницькі дії та вбивства тощо.

II – «Доіндустріальний період»: пізне Середньовіччя та початок Нового часу (остання третина XIII ст./кінець XVIII – перша половина XIX ст.). Наприкінці XIII ст. з'являється перший окремий правовий акт із питань забезпечення екологічної безпеки та охорони навколишнього середовища (ці питання функціонально тісно пов'язано зі сферою ЗНТ від НС): Едикт англійського короля Едуарда I (1272 р.), що забороняв населенню використовувати кам'яне вугілля для обігріву осель у Лондоні через сильне задилення (смог), створюваний його спалюванням при невисоких температурах. Прийняття юридичних актів із питань ЗНТ від НС є ознакою формування системи правових норм та інститутів, що свідчить про підвищення уваги держави до відповідних проблем та покращання якості правового регулювання. У світлі еволюції функції держави у сфері ЗНТ від НС, зокрема інституціональних засад державного управління в цій сфері, ця подія має важливе значення та знаменує початок нового історичного періоду.

У багатьох історико-правових джерелах різних країн, з огляду на численні та різні виклики й загрози (війни, епідемії, пожежі, повені тощо), які перманентно виникали на території більшості країн світу, містяться окремі юридичні норми, що частково регламентують питання щодо оборони території, дотримання санітарних норм, недопущення пожеж тощо. Зокрема, є такі нормативні положення в Руській Правді (XI–XII ст.), Соборному уложенні (1649 р.), Конституції Пилипа Орлика (1710 р.).

Цей період завершується орієнтовно в останній третині XVIII ст. – започаткуванням заводського та фабричного виробництва в Англії та Франції (після винаходу парового двигуна й застосування у виробництві безлічі технічних нововведень), що стає причиною появи техногенних факторів. Згодом їхнє значення для еволюції державної функції щодо ЗНТ від НС неухильно зростає з розвитком індустріального суспільства.

III – «Ранній індустріальний період»: поява техногенних факторів у сфері ЗНТ від НС (кінець XVIII – друга половина XIX ст.). Буржуазні революції XVII–XIX ст. у країнах Західної

Європи (Голландії, Великобританії, Франції), викликані кризою феодальних виробничих відносин, монархістсько-абсолютистської системи державного управління та формуванням нового капіталістичного способу виробництва; промислова і транспортна революція (винахід двигунів внутрішнього згоряння, створення паровозів, пароплавів, автомобілів, розбудова залізничних шляхів); активний розвиток багатогалузевого мануфактурного виробництва і промисловості в цілому – ці процеси неминуче призвели до підвищення рівня виробничого травматизму, техногенних, промислових аварій тощо. У зв'язку з цим на рубежі XVIII–XIX ст. в європейських країнах, а також у Північній Америці почав зароджуватися напрям державної політики щодо забезпечення виробничої безпеки, запобігання аваріям та виробничому травматизму.

Ці події суттєво вплинули на характер та межі функції держави у сфері ЗНТ від НС, оскільки саме в той час її зміст розширився за рахунок відповідного нового напрямку, який сьогодні відповідає забезпеченню промислової безпеки, а у сфері ЦЗ – комплексу завдань з протидії техногенним НС.

IV – «Період формування системи міжнародно-правових угод про цивільний захист»: період монополістичного капіталізму та формування глобального ринку (остання третина XIX ст. – 1914–1918 рр.). Створення в 1863 р. Міжнародного Комітету Червоного Хреста, а також прийняття 22 серпня 1864 р. на міжнародній конференції у Швейцарії першої Женевської конвенції «Про поліпшення долі поранених і хворих воїнів під час сухопутної війни». Прийняття цієї міжнародно-правової угоди стало першим вагомим кроком на шляху формування сучасної системи міжнародного гуманітарного і воєнного права (права збройних конфліктів). Пізніше положення зазначеної конвенції отримали розвиток у міжнародних конвенціях «Про закони і звичаї війни», які було прийнято на 1-й та 2-й Гаазьких мирних конференціях (1899 р. і 1907 р.), а також у Женевських конвенціях 1929 р.: «Про поводження з військовополоненими», «Про поліпшення долі поранених та хворих у дійових арміях». З точки зору формування державних і наддержавних інституціональних засад забезпечення захисту осіб, які беруть участь у війнах, значення відповідних міжнародних правових актів складно переоцінити.

Також наприкінці XIX ст. унаслідок розвитку гірничої справи, хімічної, металургійної промисловості та появи пов'язаних із цим загроз і небезпек на деяких великих промислових підприємствах зарубіжних країн створюються рятувальні загони та формування (попередники сучасних об'єктів аварійно-рятувальних служб (далі – АРС) та спеціалізованих формувань ЦЗ). У національних законодавствах

формуються окремі праві норми з питань їхньої діяльності, що є ознакою інституціоналізації державного управління у сфері ЗНТ від НС.

V – «Період місцевої протиповітряної оборони» (1914–1918 рр. – кінець 40-х рр. XX ст.). Боротьба елітарних егоцентричних кіл розвинених зарубіжних країн за світове панування, ресурси і вплив обернулася небаченими за своїм розмахом і масштабами соціально-політичними конфліктами, гибеллю великої кількості населення планети. З'являлись нові види озброєнь з усе більш нещадними способами масового знищення живої сили противника та мирного населення. Зокрема, протягом Першої світової війни активно здійснювались авіаційні бомбардування, що істотно впливали на дезорганізацію тилу супротивника (спричиняли великі жертви серед мирного населення, збої у функціонуванні промислових підприємств, інженерної та транспортної інфраструктури), використовувались бойові отруйні гази, крупнокаліберна артилерія (наприклад, німецька гармата «Велика Берта»). Авіаційні бомбардування зумовили зародження такого напрямку державної політики, як організація та здійснення МППО, що пізніше привело до поступового створення державних систем МППО (у Великобританії, Німеччині, СРСР). Так звана науково-технічна революція спровокувала не лише створення нових засобів збройної боротьби та гонку озброєнь, але й тотальне використання природних ресурсів, нагромаджених планетою за мільйони років.

4 жовтня 1932 р. Радою народних комісарів було прийняте Положення про протиповітряну оборону території СРСР – ця дата вважається днем створення радянської системи МППО, яку було істотно розвинено в період Великої Вітчизняної війни та яка відіграла величезну роль у захисті тилу країни, мінімізувала й без того величезні втрати серед мирного населення та руйнування об'єктів народного господарства від засобів повітряного нападу противника. Наявність у СРСР системи МППО, а також неоціненний досвід її діяльності під час війни стали запорукою створення ефективної радянської системи ЦО та її конкурентною перевагою на тлі аналогічних систем країн Західної Європи та США.

VI – «Період цивільної оборони» (кінець 40-х/початок 50-х рр. XX ст. – 80-ті/початок 90-х рр. XX ст.). У серпні 1945 р. авіація США здійснила бомбардування японських міст Хіросіми і Нагасакі, що призвело до миттєвої загибелі сотень тисяч мирних жителів цих міст (ці події переконливо продемонстрували жахливі можливості та наслідки застосування ядерної зброї та ознаменували початок гонки ядерних озброєнь між США і СРСР, до якої пізніше приєдналися інші країни); після закінчення Великої Вітчизняної війни з'явилися фактичні передумови для якісних структурних

перетворень у системі МППО, а також для створення нової загальнодержавної системи захисту населення країни, об'єктів економіки та культурного надбання від зброї масового ураження (перш за все ядерної та бактеріологічної); наприкінці 40-х – на початку 50-х рр. XX ст. у деяких країнах Західної Європи (передусім у Великобританії й Німеччині) та США активізувались процеси концептуалізації ЦО та формування відповідних державних систем. Відлік радянської історії ЦО прийнято вести з липня 1961 р., коли, згідно з Постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР «Про затвердження Положення про ЦО СРСР» від 13 липня 1961 р., унаслідок реорганізації МППО в СРСР було створено ЦО.

У світлі запровадження міжнародно-правових гарантій та стандартів забезпечення невід'ємних прав людини, у тому числі й у сфері ЦО, надзвичайно важливе значення мало ухвалення 10 грудня 1948 р. Генеральною Асамблеєю ООН Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (16 грудня 1966 р.), Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (16 грудня 1966 р.), а з точки зору розвитку засад міжнародного гуманітарного й воєнного права велике значення мало прийняття в 1949 р. Женевських конвенцій: про поліпшення долі поранених і хворих в діювих арміях; про поліпшення долі поранених, хворих осіб, які зазнали корабельної аварії, зі складу збройних сил на морі; про поводження з військовополоненими; про захист цивільного населення під час війни. Окремо слід відзначити прийняття 8 червня 1977 р.: Дод. протоколу I до Женевських конвенцій (що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів) та Дод. протоколу II до Женевських конвенцій (що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру). Зокрема, у ст. 61 Розділу VI «Цивільна оборона» Дод. Протоколу I до Женевських конвенцій вперше на офіційному міжнародному рівні вживається термін «цивільна оборона» (англ. – *Civil Defence*), дається визначення цього поняття, наводяться завдання ЦО.

Одночасно з появою зброї масового ураження, розвитком інших засобів збройної боротьби активно розвивається атомна енергетика, нафтовидобувна, хімічна, металургійна промисловість, ще інтенсивніше використовуються природні ресурси (газ, нафта, вугілля тощо), що вкрай негативно впливає на біосферу, техносферу, геокліматичні планетарні зміни, призводить до великих виробничих аварій та масштабних стихійних лих. Майже до кінця 80-х рр. минулого століття в умах учених і практиків, які займаються питаннями промислові та техногенної безпеки, домінує так звана концепція «нульового» ризику: сукупність ідеалістичних поглядів на про-

блему виникнення техногенних аварій, у першу чергу на об'єктах атомної енергетики, сенс якої зводиться до абсолютної, «нульової» безпеки цих об'єктів через досконалість технологій автоматизації виробничих процесів і відповідних інженерно-технічних систем.

VII – «Період концепції цивільного захисту» (80-ті/початок 90-х рр. XX ст. – початок XXI ст.). У кінці 70-х – 80-х рр. XX ст. в різних країнах світу відбувається декілька великих техногенних катастроф (зокрема, на хімічному заводі в Італії, м. Севезо (1976 р.); на АЕС Трі-Майл-Айленд у США, штат Пенсильванія (1979 р.), хімічному підприємстві в Індії, м. Бхопал (1984 р.), Чорнобильській АЕС у СРСР (1986 р.)), що послугують підставою для усвідомлення експертним співтовариством та керівниками держав необхідності функціональної переорієнтації систем ЦО у бік суттєвого підсилення превентивних заходів щодо недопущення НС техногенного та природного характеру. Поряд із цими чинниками, на зміну пріоритетів діяльності держави у сфері ЗНТ та ЦО впливає розпад Радянського Союзу та Організації Варшавського договору, що завершує активну фазу «холодної» війни і деякою мірою на нетривалий час сприяє нормалізації міжнародного воєнно-політичного становища.

Паралельно з кульмінацією на теренах СРСР дезінтеграційних процесів радянська система ЦО зазнає відчутних інституційних перетворень, оскільки в цей період упроваджується модель щодо паралельного функціонування в державі двох систем: ЦО та системи запобігання виникненню та ліквідації наслідків НС техногенного і природного характеру. Процеси суверенізації колишніх радянських республік полягають у формуванні інституційних, правових, економічних та інших засад їхньої державності, зокрема зумовлюють потребу у створенні національних систем ЗНТ від НС різного характеру.

У квітні 1994 р. на 10-й Всесвітній конференції з ЦО у м. Аман (Йорданія) було оприлюднено основну ідею та концепцію ЦЗ, що полягає в необхідності переосмислення ролі та значення ЦО та формування нової ідеології ЦЗ, переорієнтації систем ЦО на виконання завдань мирного часу (щодо протидії НС техногенного та природного характеру). У багатьох країнах починається процес поступового формування комплексного напрямку державної політики щодо запобігання НС техногенного, природного та воєнного характеру. У сфері природно-техногенної безпеки в цей період остаточно теоретично обґрунтовується концепція «прийнятного» (допустимого) ризику: система поглядів на раціональне планування заходів щодо забезпечення безпеки нинішнього покоління людей з урахуванням соціальних та економічних чинників, сутність якої зводиться до того, що ризик виникнення НС техногенного, а також природного характеру не може дорівнювати нулю.

VIII – «Сучасний період» (початок ХХІ ст. – по цей час).

11 вересня 2001 р. в США відбуваються терористичні акти, пов'язані з вибухами і руйнуваннями будівель (веж) Всесвітнього торговельного центру внаслідок навмисного потрапляння в них авіалайнерів, захоплених терористами. Ці події послугують приводом для зміни провідними зарубіжними країнами своїх воєнних доктрин, прийняття (або істотного перегляду) законів про боротьбу з тероризмом, коригування основоположних документів з питань НБ у бік посилення превентивних антитерористичних заходів. Значне підвищення питомої ваги антитерористичних заходів у внутрішній безпековій політиці багатьох країн, зокрема і в Україні, впливає на зміст функції держави щодо ЗНТ від НС, обсяг та характер компетенції державних структур та інститутів, задіяних у питаннях протидії різноманітним НС, а також на межі відповідної галузі науки і практики загалом.

Починаючи з 2001 р. в основних законах з питань ЗНТ від НС та в національних класифікаторах НС деяких пострадянських країн, зокрема України, з'явився новий вид (тип) НС – «соціально-політичного характеру», до яких відносяться переважно дії терористичної спрямованості (згідно з КЦЗУ, зараз цьому виду НС в Україні відповідають соціальні НС). Треба сказати про те, що подібна практика не набула поширення в законодавстві з питань ЦЗ розвинених зарубіжних країн, оскільки боротьба з тероризмом традиційно вважається функцією державних правоохоронних органів та спеціальних служб, до яких органи управління у сфері ЦО та ЦЗ не належать.

З-поміж численних НС, що виникли протягом цього періоду в багатьох країнах, окремо слід виділити аварію на японській АЕС «Фукусіма-1», що відбулась 11 березня 2011 р. За різними джерелами, унаслідок цієї катастрофи було евакуйовано від 200 до 300 тис. людей, а загальний розмір шкоди від неї, за самими скромними оцінками, складає близько 100 млрд доларів США.

З початком третього тисячоліття усе ясніше та чіткіше проявляються процеси інтенсифікації, взаємозв'язку та взаємозумовленості загроз різного характеру, що стає вагомим чинником конвергенції таких напрямів державної політики, як оборона (зокрема, територіальна); ЦО; ЗНТ від НС; забезпечення громадської (публічної) безпеки, природно-техногенної безпеки; боротьба з тероризмом тощо.

Безперечно, запропонована нами періодизація певною мірою умовна, адже вона має у своїй основі чинники різного характеру (правові, соціально-економічні, техногенні, військові та ін.). Проте такий підхід дозволяє краще зрозуміти, як саме формувалася й розвивалася функція держави щодо ЗНТ від НС.

Результати дослідження генези зазначеної державної функції дозволяють виокремити деякі проблеми в її періодизації, а саме:

– нечисленність джерел (норм) із захисту населення під час війн та стихійних лих у період давнини та в Середні віки (аж до Новітнього часу, до ХХ ст.), що не дозволяє здійснити чіткішу періодизацію;

– із другої половини ХХ ст. – відчутне відставання в розвитку ЦО та ЦЗ у вітчизняній історії від розвинених країн Заходу, що створює невідповідність періодів розвитку світової й вітчизняної історії ЦО;

– у зв'язку з тривалим історичним періодом відсутності в нашій країні державності про розвиток функції держави щодо ЗНТ від НС на українських територіях у складі інших держав доводиться судити на підставі нормативних актів та відомостей про функціонування інституцій переважно Російської імперії та СРСР;

– існують об'єктивні складнощі визначення чітких хронологічних рамок формування вищезгаданого напрямку державно-владної діяльності, наприклад упродовж ХХ ст., оскільки зміни концептуальних та інституціональних засад державного управління у сфері ЗНТ від НС в різних країнах відбувались не одночасно та пов'язані здебільшого не лише з одноразовими фактами, а, радше, з процесами та подіями, що тривають.

Історія формування функції держави щодо ЗНТ від НС переконливо доводить, що сьогодні існує нагальна потреба в широкому впровадженні в діяльність суб'єктів забезпечення ЦЗ інформаційно-аналітичних методів наукового прогнозування задля забезпечення спроможності відповідних державних систем розпізнавати не лише НС сьогодення, але й виклики та загрози майбутнього, вчасно запобігаючи їм.

Вбачаються актуальними та перспективними дослідження історії державного управління у сфері ЦЗ, що поглиблюватимуть та розширюватимуть відомі наукові результати в цій царині.

1.2. Цілі та завдання держави у сфері цивільної оборони та захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій

Поряд із дослідженням генези функції держави щодо ЗНТ від НС одним із ключових чинників якісного опису об'єкта та предмета дослідження, зокрема сутності державного управління у сфері ЗНТ від НС та меж цієї сфери державного управління¹, є аналіз цілей і основних завдань ЦО та ЗНТ від НС, який, як ми припус-

¹ Проведений нами аналіз нормативних та енциклопедичних джерел засвідчив відсутність визначень понять «сфера державного управління» або «галузь державного управління», тому, вживаючи в тексті роботи ці терміни, ми вважаємо їх синонімічними та орієнтуємось на дефініцію «сфера і галузь суспільного життя» як загальноприйняте розмежування основних напрямів (сфер) та видів (галузей) суспільної діяльності, що базується на інтеграції об'єктивних групових потреб та інтересів людської спільноти [148, с. 692].

каємо, має наблизити нас до належного обґрунтування наукової проблеми, окресленої в назві цього розділу.

Вважаємо за доцільне одразу ж акцентувати увагу на тому, що відповідний аналіз здійснюється нами також з метою чіткішого та повнішого з'ясування змісту та меж тієї функції держави, яка в Україні зветься «цивільний захист», а також меж однойменної предметної сфери науки і практики.

Однією з серйозних проблем, не вирішеність якої безпосередньо впливає на ефективність здійснюваних досліджень державно-управлінської проблематики у сфері ЦЗ, є те, що, як слушно зазначає В. Дзюндзюк, на даний момент у науковій літературі не існує єдиного розуміння того, що є предметною сферою не тільки науки державного управління, але й науки управління взагалі [134, с. 9].

Відомий британський експерт Дж. Малган зазначає, що з часів Шумерського царства і Стародавнього Риму до сучасних азіатських або латиноамериканських країн як основа легітимності державної влади розглядалося виконання певних обов'язків, які можуть бути поділено на чотири групи. Рівень виконання обов'язків у кожній із них і донині є основним критерієм оцінювання діяльності уряду. Ці ж цілі значною мірою визначають стратегічні завдання держав і в сучасному світі [217, с. 72]. Також Дж. Малган наголошує на тому, що найперший із обов'язків держави – захист населення від загроз, особливо таких, як іноземне вторгнення, громадянська війна і стихійні лиха (повінь, голод тощо). Це наріжний камінь будь-якого суспільного договору. У разі якщо їй не вдається захистити громадян, держава незабаром втрачає легітимність [Там само].

Дж. Малган, безумовно, абсолютно правий у тому, що захист знаходиться на першому місці: в епоху тероризму, кліматичних змін та природних катастроф (деякі з яких, такі як пташиний грип, є певною мірою рукотворними) здатність держави справлятися з небезпеками залишається однією з найважливіших [Там само, с. 72–73]. Однак, зазначає експерт, правителі часто вибирають зовсім інші цілі – від слави завойовників до самозбагачення, помсти або експлуатації [Там само, с. 72].

За результатами проведення дослідження наявних класифікацій функцій держави, російський автор О. Козлов висловлює думку про те, що в жодну з державних функцій не вкладається діяльність міністерства надзвичайних ситуацій, конкретно – діяльність МНС РФ, а також інших структур державного механізму, задіяних у випадку НС. Така функція, вважає він, має називатися функцією запобігання виникненню та ліквідації НС [187, с. 43].

Науковець робить висновок про те, що функція із запобігання виникненню та ліквідації НС володіє всіма елементами структури державної функції, а також всіма ознаками основної держав-

ної функції, отже, існують достатні підстави для виділення її як самостійної та однієї з основних державних функцій [186, с. 243].

Результати проведеного нами вибіркового аналізу вітчизняних енциклопедичних та інших джерел з питань державного управління, політології, загальної теорії держави і права також підтвердили тезу О. Козлова стосовно того, що функція щодо ЗНТ від НС дійсно не входить до переліку основних внутрішніх функцій держави (а так само й функція ЦО або ЦЗ), що, з нашої точки зору, необґрунтовано та є істотною прогалиною відповідних наукових галузей.

У теорії державного управління аксіомою є положення про те, що зміст та сутність державного управління найбільш чітко та повно виявляється в його цілях та завданнях.

У Філософському словнику за редакцією І. Фролова трактування мети таке: «Мета – це передбачення у свідомості результату, на досягнення якого спрямовано дії. Як безпосередній мотив мета спрямовує та регулює дії, пронизує практику як внутрішній закон, якому людина підпорядковує свою волю» [419, с. 534].

У фахових енциклопедичних джерелах з державного управління «мета в державному управлінні» визначається як суспільна потреба, сформульована у вигляді кінцевого результату державно-управлінської дії, що має об'єктивний, раціональний і системно організований характер. Мета – елемент поведінки і свідомої діяльності людини, що визначає кінцевий результат діяльності та шляхи його досягнення за допомогою відповідних засобів. Мета виступає засобом інтеграції будь-яких дій у певну послідовність чи систему [147, с. 356].

На відміну від поняття мети державного управління, дефініція «завдання державного управління» в енциклопедичній літературі чомусь не наводиться. Як наслідок, остаточно не визначеними на сьогодні є основні завдання державного управління, хоча в навчально-науковій літературі зустрічаються підходи щодо теоретичного осмислення та обґрунтування цих завдань [Напр.: 395, с. 10–11].

Усвідомлюючи велику роль визначення конкретних та чітких цілей розвитку різних галузей державного управління та держави в цілому, погоджуємося з думкою одного із засновників науки «Державне управління» Г. Атаманчука, який стверджує, що «... питання про цілепокладання в управлінні загалом (у будь-якому його вигляді), а в державному управлінні особливо, належить до числа самих актуальних та важливих для управлінської теорії й практики. Та, на жаль, до тих з них, методологія з яких є менш за все розробленою» [76, с. 139].

Отже, для розуміння сутності та змісту функції держави «цивільний захист», з'ясування меж цієї сфери державного управління логіка дослідження спонукає нас до з'ясування основних цілей та завдань держави щодо ЦО та ЗНТ від НС.

Розгляд цього питання має вагоме значення в доведенні наукової проблеми щодо невідповідності інституціональних засад функціонування державних систем ЦЗ до нагальних потреб щодо ефективного запобігання виникненню та реагування на НС, що не дозволяє забезпечити поступовий розвиток цих систем.

У період свого розквіту (1972–1986 рр.) ЦО СРСР являла собою складову частину системи загальнодержавних оборонних заходів, що здійснюються у мирний та воєнний час з метою захисту населення та народного господарства країни від зброї масового ураження та інших засобів нападу, а також для проведення рятувальних та невідкладних аварійно-відновлювальних робіт в осередках ураження (зараження) і в зонах катастрофічного затоплення.

На ЦО покладались чотири групи завдань, які з граничною повнотою розкривають сутність та зміст цього напряму державно-владної діяльності.

Перша група завдань мала на меті забезпечити захист населення від зброї масового ураження та інших засобів нападу, що становить основу основ ЦО. Від його успішного вирішення значною мірою залежав захист тилу країни в цілому. Здійснення цього завдання вимагало підготовки і проведення цілого комплексу заходів, головними з яких були: забезпечення всього населення притулками, протирадіаційними та простішими укриттями та своєчасне використання їх; забезпечення населення індивідуальними засобами захисту органів дихання та шкіри, а також засобами медичного захисту; підготовка і проведення розосередження та евакуації населення з міст, віднесених до груп з ЦО, і зон катастрофічного затоплення.

Друга група завдань спрямовувалась на підвищення стійкості роботи об'єктів і галузей народного господарства в умовах воєнного часу. Виконання цього завдання передбачало розосереджене розміщення продуктивних сил по території країни, організацію надійних економічних зв'язків, стійку кооперацію та дублювання виробництва, створення достатніх та розосереджено розташованих матеріальних резервів і запасів, а також упровадження вимог норм проектування інженерно-технічних заходів ЦО при розвитку й новому будівництві міст та об'єктів народного господарства.

Захист народного господарства від впливу ядерної зброї та інших засобів масового ураження передбачав завчасне проведення заходів щодо захисту виробничого персоналу, засобів виробництва, енергетичних систем, об'єктів транспорту та зв'язку, матеріально-технічних ресурсів. До другої групи завдань належав і захист сільськогосподарських тварин, рослин, продовольства, харчової сировини, фуражу, джерел води та систем водопостачання від радіоактивного, хімічного й бактеріологічного зараження, а також проведення заходів з ліквідації наслідків зараження. До цієї групи

завдань належала підготовка та проведення заходів щодо світломаскування об'єктів народного господарства та населених пунктів.

Третя група завдань включала підготовку та проведення рятувальних і невідкладних аварійно-відновлювальних робіт в осередках ураження (зараження) й надання допомоги постраждалому населенню.

Особливе місце серед завдань цієї групи посідало створення та підготовка сил ЦО, підтримка їх у повсякденній готовності, навчання всього населення країни способам захисту від зброї масового ураження та дій з ведення рятувальних і невідкладних аварійно-відновлювальних робіт в осередках ураження (зараження), підготовка його в морально-політичному та психологічному відношенні.

Четверта група завдань спрямовувалась на створення та підтримання у готовності пунктів управління ЦО, систем і засобів оповіщення та зв'язку, організацію спостереження та контролю за радіоактивним, хімічним та бактеріологічним зараженням, а також на оповіщення населення про загрозу нападу противника, небезпеки зараження та катастрофічного затоплення [119, с. 11–12].

Відповідно до ст. 61 розд. VI «Цивільна оборона» Дод. Протоколу I до Женевських конвенцій (що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів) «цивільною обороною» є виконання *деяких або всіх* (курсив наш. – С. А.) перерахованих нижче гуманітарних завдань, спрямованих на те, щоб захистити цивільне населення від небезпек і допомогти йому усунути безпосередні наслідки воєнних дій або лиха, а також створити умови, необхідні для його виживання. Цими завданнями є: оповіщення; евакуація; надання сховищ та їхнє улаштування; вжиття заходів для світломаскування; рятувальні роботи; медичне обслуговування, включаючи першу допомогу, а також релігійну допомогу; боротьба з пожежами; виявлення й позначення небезпечних районів; знезараження та інші подібні заходи захисту; термінове надання притулку й постачання; термінова допомога у відновленні й підтриманні порядку в районах лиха; термінове відновлення роботи необхідних комунальних служб; термінове поховання трупів; допомога в збереженні об'єктів, у край необхідних для виживання; додаткова діяльність, необхідна для виконання будь-якого з вищезазначених завдань, включаючи планування та організацію, але не обмежуючись ними [137].

Аналізуючи наведене у ст. 61 Дод. Протоколу I до Женевських конвенцій визначення ЦО та її завдання, слід звернути особливу увагу на кілька важливих обставин, а саме:

– терміном «цивільна оборона» охоплюються не лише всі наведені завдання в сукупності, але й діяльність щодо виконання навіть деяких із зазначених гуманітарних завдань;

– перелік завдань ЦО, закріплений у ст. 61 Дод. протоколу I, не є вичерпним, оскільки до цих завдань належить будь-яке інше допоміжне завдання, спрямоване на виконання відповідних основних завдань ЦО, яке також визнається ЦО;

– метою ЦО є захист цивільного населення від небезпек (інакше кажучи, «цивільний захист») і надання йому допомоги в усуненні безпосередніх наслідків воєнних дій або лиха, а також створення умов, необхідних для його виживання;

– подане трактування ЦО та її завдань використовується для цілей Дод. протоколу I, тобто для правового регулювання питань ЦО в умовах міжнародних збройних конфліктів [137, ст. 61].

Згідно зі ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (далі – ВРУ), є частиною національного законодавства України [192]. У свою чергу, в ч. 2 ст. 9 Закону України (далі – ЗУ) «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. № 1906-IV закріплено, що якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлені інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [321].

В Україні дотепер залишилась чинною Концепція ЦО (1992 р.), яка, зокрема, визначає поняття «ЦО України», її мету та завдання.

Згідно з цим законодавчим актом концептуального характеру, ЦО України – це система спеціально утворюваних державою органів управління, сил і засобів для організації та здійснення заходів щодо забезпечення безпеки населення в разі виникнення НС техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру [320].

Завданнями ЦО України є:

– запобігання виникненню НС техногенного походження і запровадження заходів щодо зменшення збитків та втрат в разі аварій, катастроф, значних пожеж та стихійного лиха;

– оповіщення населення про загрозу і виникнення НС у мирний і воєнний часи та постійне його інформування про наявну обстановку;

– захист населення від наслідків (курсив наш – С. А.) аварій, катастроф, значних пожеж, стихійного лиха та застосування засобів ураження;

– організація і проведення рятувальних та інших невідкладних робіт в районах лиха та осередках ураження;

– створення систем управління, оповіщення і зв'язку, спостереження і контролю за радіоактивним, хімічним і бактеріологічним зараженням, підтримання їхньої готовності для сталого функціонування в НС мирного і воєнного часів;

– підготовка керівного складу органів управління та сил ЦО, навчання населення вмінню застосовувати засоби індивідуального захисту і діяти в НС у мирний та воєнний часи [320].

Оскільки Концепція ЦО (1992 р.) є нормативно-правовим актом 25-річної давнини, що певною мірою знижує актуальність її положень, з метою отримання відповіді на питання про те, що сьогодні являють собою цілі й завдання ЦО, звернімось до відповідних спеціальних законів деяких країн СНД, які на сьогодні є чинними та такими, що реалізуються на практиці.

Наприклад, ЦО Республіки Білорусь являє собою частину оборонних заходів з підготовки до захисту та щодо захисту населення, матеріальних й історико-культурних цінностей, розташованих на її території, від небезпек, що виникають (або виникли) під час ведення військових дій або внаслідок цих дій [159, ст. 1].

У Російській Федерації (далі – РФ) під ЦО розуміється система заходів з підготовки до захисту та щодо захисту населення, матеріальних і культурних цінностей на території держави від небезпек, що виникають під час військових конфліктів або внаслідок цих конфліктів, *а також при НС природного і техногенного характеру* (курсив наш – С. А.) [413, ст. 1].

За кількістю та змістом основні завдання ЦО в Республіці Білорусь та в РФ не містять принципових відмінностей.

Наприклад, згідно з Законом Республіки Білорусь «Про цивільну оборону» від 27 листопада 2006 р. № 183-З (далі – Закон Білорусі «Про ЦО») організація та ведення ЦО є одними з важливіших функцій держави щодо забезпечення його безпеки, а основними завданнями ЦО є:

- навчання населення способам захисту від небезпек, що виникають під час ведення військових дій;
- підготовка і перепідготовка керівного складу органів управління і сил ЦО, створення і вдосконалення навчальної бази ЦО;
- створення і підтримання в постійній готовності органів управління і сил ЦО, засобів і об'єктів ЦО;
- створення, нагромадження, зберігання резервів матеріальних ресурсів для ліквідації НС та використання їх під час виконання заходів ЦО;
- забезпечення сталого функціонування економіки та її окремих об'єктів, комунікацій та систем життєзабезпечення населення у воєнний час;
- оповіщення населення, державних органів та інших організацій про небезпеки, що виникають (виникли) при веденні військових дій;
- тимчасове відселення населення, укриття в захисних спорудах, надання засобів індивідуального захисту;

- евакуація матеріальних і історико-культурних цінностей в безпечні райони в разі, якщо існує реальна загроза їхнього знищення, викрадення або пошкодження;

- проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт;
- першочергове забезпечення населення, постраждалого від небезпек, що виникли під час воєнних дій, водою, продуктами харчування, надання медичної допомоги та вжиття інших необхідних заходів;

- виявлення і позначення районів, що зазнали радіоактивного, хімічного, біологічного (бактеріологічного) та іншого зараження;

- санітарне оброблення населення, знезараження територій, техніки, будівель і інших об'єктів, що зазнали радіоактивного, хімічного, біологічного (бактеріологічного) та іншого зараження;

- підтримання громадського порядку в районах, постраждалих від небезпек, що виникли під час воєнних дій [159, ст. 3, 4].

У федеральному законі РФ «Про цивільну оборону» від 12 лютого 1998 р. № 28-ФЗ (далі – ФЗ РФ «Про ЦО») закріплено такі основні завдання ЦО:

- підготовка населення в галузі ЦО;

- оповіщення населення про небезпеки, що виникають при військових конфліктах або внаслідок цих конфліктів, а також при НС природного і техногенного характеру;

- евакуація населення, матеріальних і культурних цінностей у безпечні райони;

- надання населенню засобів індивідуального та колективного захисту;

- проведення заходів щодо світломаскування та інших видів маскування;

- проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у разі виникнення небезпеки для населення при військових конфліктах або внаслідок цих конфліктів, а також при НС природного і техногенного характеру;

- першочергове життєзабезпечення населення, постраждалого під час військових конфліктів або внаслідок цих конфліктів, а також при НС природного і техногенного характеру;

- боротьба з пожежами, що виникли під час військових конфліктів або внаслідок цих конфліктів;

- виявлення й позначення районів, що зазнали радіоактивного, хімічного, біологічного або іншого зараження;

- санітарне оброблення населення, знезараження будівель і споруд, спеціальне оброблення техніки і територій;

- відновлення та підтримання порядку в районах, що постраждали під час військових конфліктів або внаслідок цих конфліктів, а також при НС природного і техногенного характеру;

- термінове відновлення функціонування необхідних комунальних служб у воєнний час;
- термінове поховання трупів у воєнний час;
- забезпечення стійкості функціонування організацій, необхідних для виживання населення під час воєнних конфліктів або внаслідок цих конфліктів, а також при НС природного й техногенного характеру;
- забезпечення постійної готовності сил і засобів ЦО [413, ст. 2].

Енциклопедичні видання з питань ЦЗ містять цілі та основні завдання ЦО, аналогічні тим, що наведені у відповідному профільному законі РФ [114, с. 383–384; 118, с. 114–115].

Проведений аналіз цілей та завдань ЦО, закріплених у чинних спеціальних законах з питань ЦО Республіки Білорусь та РФ, а також в енциклопедичних джерелах, дозволяє констатувати відсутність динаміки та істотних відмінностей у змісті цих завдань порівняно з ЦО періоду СРСР та положеннями ст. 61 Дод. Протоколу I до Женевських конвенцій.

Необхідно зазначити, що десь до кінця 80-х – початку 90-х рр. минулого сторіччя ЦО являла собою функціонально досить чіткий та інституціоналізований напрям державно-владної діяльності, оскільки її цілі та завдання в більшості розвинених країн світу мали уніфікований характер.

Проте виникнення протягом 70-х – 80-х рр. XX ст. в низці країн великих техногенних та природних катастроф призвело до коригування цільових пріоритетів державного управління в галузі ЦО в бік посилення профілактичних заходів щодо недопущення техногенних аварій, а також подолання наслідків стихійних лих.

Ця тенденція набула стійкого характеру, що, зрештою, послужило причиною поступового розвитку багатьма національними державами в межах ЦО такого функціонального напрямку державної політики, як «захист населення й територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», з певним характерним комплексом заходів, що плануються на мирний час та здійснюються переважно органами виконавчої влади (ОВВ), органами місцевого самоврядування (ОМС), юридичними особами публічного та приватного права.

Більше того, у СРСР, а пізніше, у багатьох пострадянських незалежних країнах, зокрема в Україні, процеси інституціоналізації зазначеного напрямку державної політики у сфері ЦО привели до створення державних систем, призначених для протидії НС техногенного та природного характеру, а також до формування законодавства з питань ЗНТ від НС.

Для деяких незалежних країн СНД, наприклад для України та Казахстану, ці події були проміжним етапом на шляху ста-

новлення такої сфери державного управління, як «цивільний захист», процеси розвитку якої активно відбувались пізніше – на початку ХХІ ст. й тривають донині.

З огляду на це необхідною передумовою з'ясування сутності державного управління у сфері ЦЗ та її функціональних меж є аналіз цілей та завдань державної політики щодо ЗНТ від НС техногенного та природного характеру.

На відміну від ЗУ «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 8 червня 2000 р. № 1809-III (далі – «Про ЗНТ від НС») [314, ст. 2] (який уже не діє з 1 липня 2013 р. у зв'язку з набранням чинності КЦЗУ), аналогічні закони Республіки Білорусь [160] та РФ [414] не містять ні визначення поняття «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», ні мети, ні основних завдань цього захисту.

Про зміст і характер управлінської діяльності у сфері ЗНТ від НС техногенного та природного характеру в цих країнах можна судити з інших положень відповідних спеціальних законів, зокрема визначень понять «надзвичайна ситуація», «запобігання надзвичайним ситуаціям», «ліквідація надзвичайних ситуацій», принципів здійснення ЗНТ від НС, повноважень органів державної влади, ОМС тощо.

Найбільш повне уявлення про завдання державної політики з питань ЗНТ від НС дозволяють скласти основні завдання державних систем запобігання та ліквідації НС, які створено в обох зазначених країнах.

Наприклад, відповідно до Закону Республіки Білорусь «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру» від 05.05.1998 № 141-З (далі – Закон Білорусі «Про ЗНТ від НС») основними завданнями державної системи запобігання виникненню та ліквідації НС є:

- розроблення та реалізація правових і економічних норм щодо забезпечення захисту населення і територій від НС;
- здійснення цільових та науково-технічних програм, спрямованих на запобігання НС і підвищення стійкості функціонування організацій, а також об'єктів соціального призначення в НС;
- забезпечення готовності до дій органів управління з НС, сил і засобів, що призначені й виділяються для запобігання виникненню та ліквідації НС;
- створення республіканського, галузевих, територіальних, місцевих та об'єктових резервів матеріальних ресурсів для ліквідації НС;
- збирання, оброблення, обмін та видача інформації у сфері захисту населення і територій від НС;

- підготовка населення до дій в НС;
- прогнозування й оцінювання соціально-економічних наслідків НС;
- здійснення державної експертизи, нагляду й контролю у сфері захисту населення і територій від НС;
- ліквідація НС;
- здійснення заходів щодо соціального захисту населення, яке постраждало від НС, проведення гуманітарних акцій;
- реалізація прав і обов'язків населення у сфері захисту від НС, а також осіб, які безпосередньо беруть участь в їхній ліквідації;
- міжнародне співробітництво у сфері захисту населення і територій від НС;
- планування та здійснення комплексу заходів щодо захисту населення і територій від НС;
- організація та здійснення заходів з підготовки до проведення заходів ЦО;
- оперативне доведення до державних органів та інших організацій і населення сигналів оповіщення та інформації про НС, що виникають, та про порядок і правила поведінки в ситуації, що склалася;
- моніторинг і прогнозування НС [160, ст. 3].

В енциклопедичних джерелах з питань ЦЗ вживається термін «захист населення у надзвичайних ситуаціях» та визначається як сукупність взаємопов'язаних за часом, ресурсами та місцем проведення заходів, спрямованих на запобігання втратам населення та загрозам його життю й здоров'ю від факторів ураження та впливів джерел НС або максимальне зниження такої небезпеки. Захист населення в НС досягається: своєчасним оповіщенням, проведенням евакуації, виконанням заходів інженерного, хімічного, радіаційного, медичного та біологічного захисту [118, с. 160–161].

Порівняльний аналіз базових законів про ЦО та з питань ЗНТ від НС Республіки Білорусь та РФ засвідчує, що цілі та основні завдання ЦО частково збігаються з цілями та завданнями державної політики щодо ЗНТ від НС техногенного та природного характеру. До того ж обидва ці напрями державно-владної діяльності мають майже ідентичні об'єкти захисту: населення країни (громадян, іноземців, осіб без громадянства), територію, об'єкти виробничого та соціального призначення, культурні й матеріальні цінності, навколишнє середовище. Причому саме обороні та захисту цивільного населення абсолютно обґрунтовано відводиться перше місце.

С очевидною функціональною близькістю заходів, спрямованих на забезпечення ЗНТ від НС техногенного та природного характеру, з основними завданнями та заходами ЦО.

Разом з тим слід акцентувати увагу на тому, що ЦО Республіки Білорусь є складовою частиною заходів у сфері оборони країни, що, на наш погляд, не дає підстав для визнання ЦО самостійною сферою (галуззю) державного управління.

На відміну від РФ, де ЦО включає захисні заходи від НС природного і техногенного характеру, цільове призначення ЦО Білорусі має суто оборонне спрямування. Національні підходи до функціонального співвідношення сфер державного управління: «цивільна оборона» та «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» у Республіці Білорусь та в РФ наведено у дод. І та дод. Д.

Існування в Республіці Білорусь та в РФ окремих спеціальних законів з питань ЦО та ЗНТ від НС техногенного та природного характеру юридично закріплює наявність відносно самостійних напрямів державно-владної діяльності, які на сьогодні не поєднано в одну сферу державного управління, як, наприклад, в Україні: «цивільний захист». При цьому в багатьох компонентах управлінська діяльність у напрямках ЦО та ЗНТ від НС техногенного та природного характеру має певні відмінні особливості, зокрема в інституційному забезпеченні.

З точки зору інституціоналізації ЦЗ як комплексної, інтегральної сфери державного управління, що поєднує в собі такі напрями, як ЦО та ЗНТ від НС, особливий інтерес, на нашу думку, являє собою підхід, реалізований у нещодавно прийнятому Законі Республіки Казахстан «Про цивільний захист» від 11 квітня 2014 р. № 188-V ЗРК (далі – Закон Казахстану «Про ЦЗ»).

Згідно з цим законом, ЦЗ – це загальнодержавний комплекс заходів, що проводяться в мирний і воєнний час, спрямованих на запобігання виникненню та ліквідацію НС природного й техногенного характеру та їхніх наслідків, *організацію та ведення ЦО* (курсив наш – С. А.), надання екстреної медичної та психологічної допомоги населенню, яке перебуває в зоні НС, що включає в себе заходи із забезпечення пожежної та промислової безпеки, формування, збереження та використання державного матеріального резерву [162, ст. 1].

Основними завданнями ЦЗ, відповідно до Закону Казахстану «Про ЦЗ», є:

- запобігання виникненню та ліквідація НС та їхніх наслідків;
- порятунків і евакуацію людей при виникненні НС шляхом проведення аварійно-рятувальних та невідкладних робіт у мирний та воєнний час;
- створення сил ЦЗ, підготовка і підтримання їх у постійній готовності;

- підготовка фахівців центральних і місцевих виконавчих органів, організацій та навчання населення;

- накопичення й підтримання в готовності необхідного фонду захисних споруд, запасів засобів індивідуального захисту та іншого майна ЦО;

- інформування та оповіщення населення, органів управління ЦЗ завчасно – за наявності прогнозу про загрозу виникнення НС, оперативно – у разі виникнення НС;

- захист продовольства, вододжерел (місць водозабору для господарсько-питних цілей), харчової сировини, фуражу, тварин і рослин від радіоактивного, хімічного, бактеріологічного (біологічного) зараження, епізоотії та епіфітотії;

- забезпечення промислової й пожежної безпеки;

- створення, розвиток та підтримка в постійній готовності систем оповіщення і зв'язку;

- моніторинг, розроблення й реалізація заходів зі зниження впливу або ліквідації небезпечних факторів сучасних засобів ураження;

- забезпечення формування, зберігання й використання державного резерву [162, ч. 1 ст. 3].

У Законі Казахстану «Про ЦЗ» надано визначення поняття «цивільна оборона» як складової частини державної системи ЦЗ, призначеної для реалізації загальнодержавного комплексу заходів, що проводяться в мирний та воєнний час, щодо захисту населення і території Республіки Казахстан від впливу факторів ураження (руйнування) сучасних засобів ураження, НС природного й техногенного характеру [Там само, п. 6 ст. 1].

Також у ст. 21 відповідного спеціального закону визначено конкретні заходи ЦО. Зокрема, у цій статті Закону Казахстану «Про ЦЗ» закріплено, що з метою захисту населення, об'єктів і території Республіки Казахстан, зниження шкоди і втрат у ситуаціях виникнення військових конфліктів центральними і місцевими виконавчими органами, організаціями, віднесеними до категорій з ЦО, у межах своєї компетенції проводяться такі заходи ЦО:

- 1) завчасно:

- розроблення планів ЦО;

- створення й розвиток систем управління, оповіщення і зв'язку та підтримання їх у готовності до використання;

- створення, укомплектування, оснащення і підтримання в готовності сил ЦЗ;

- підготовка органів управління ЦЗ та навчання населення способам захисту і діям у випадках застосування сучасних засобів ураження;

- будівництво та поповнення фонду захисних споруд ЦО, утримання їх у готовності до функціонування;
- створення, накопичення і своєчасне оновлення майна ЦО;
- планування евакуаційних заходів;
- планування й виконання заходів зі сталого функціонування галузей та організацій;

2) у разі виникнення військових конфліктів:

- оповіщення про загрозу і застосуванні сучасних засобів ураження, інформування населення про порядок дій;

- укриття населення в захисних спорудах ЦО, за необхідності – використання засобів індивідуального захисту;

- надання медичної допомоги пораненим і ураженим;

- проведення евакуаційних заходів;

- створення додаткових пунктів управління, оповіщення і зв'язку ЦЗ;

- проведення аварійно-рятувальних та невідкладних робіт;

- відновлення порушених систем управління, оповіщення і зв'язку;

- відновлення готовності формувань ЦЗ [162].

Отже, завдяки упровадженню в Законі Казахстану «Про ЦЗ» способу поєднання ЦО та ЦЗ, Республіка Казахстан спромоглася не лише ефективно систематизувати національне законодавство з питань ЦО, ЗНТ від НС техногенного та природного характеру, але й сформувати комплексну галузь державного управління «цивільний захист» шляхом розумного поєднання (злиття) ЦО та ЗНТ від НС. При цьому в Казахстані законодавчо упроваджено таку інституційну модель організації системи ЦЗ, де збережено ЦО, що, безперечно, є вкрай важливим для забезпечення обороноздатності та суверенітету цієї країни.

Варто акцентувати увагу на тому, що сфера державного управління «цивільний захист» у Казахстані включає в себе не лише заходи щодо запобігання виникненню та ліквідації НС природного й техногенного характеру та їхніх наслідків (тобто, по суті, заходи щодо ЗНТ від НС), заходи з організації та ведення ЦО, але й також заходи щодо забезпечення пожежної та промислової безпеки, формування, збереження та використання державного матеріального резерву. Модель функціонального співвідношення сфер державного управління «цивільний захист» та «цивільна оборона» в Республіці Казахстан наведено в дод. Е.

Відповідно до ч. 1 ст. 4 КЦЗУ, в Україні поняття «цивільний захист» визначається як *функція держави* (курсив наш – С. А.), спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їхніх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [185].

Як видно з цього визначення, серед об'єктів ЦЗ чомусь немає історико-культурних цінностей та об'єктів культурної спадщини, хоча, наприклад, у чинному раніше ЗУ «Про ЗНТ від НС», зокрема в нормативній дефініції «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», культурні цінності згадувались [314, ст. 1].

На нашу думку, необхідно доповнити законодавче визначення поняття «цивільний захист», включивши до об'єктів ЦЗ історико-культурні цінності та об'єкти культурної спадщини.

У сучасних воєнних та збройних конфліктах, як, наприклад, показали війни в Іраку, Йємені, Сирії та Югославії, боротьба не в останню чергу йде за історико-культурну та релігійну ідентичність, а об'єкти культурної спадщини та історико-культурні цінності навмисно знищуються, тож потребують захисту від воєнних та інших НС.

Обсяг та зміст функцій і завдань, охоплюваних сферою ЦЗ, в Україні суттєво відрізняється від підходу, реалізованого стосовно цього в Казахстані, оскільки в нашій країні ця галузь державного управління не включає таких напрямів, як організація та ведення ЦО, заходи щодо забезпечення пожежної та промислової безпеки, формування, збереження та використання державного матеріального резерву. Модель функціонального обсягу сфери державного управління «цивільний захист» в Україні, а також базові елементи інституціональних засад функціонування ЄДС ЦЗ наведено у Дод. Є.

Наприклад, у чинному Положенні про ДСНС, затвердженому постановою КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1052 (далі – Положення про ДСНС), закріплено, що ДСНС реалізує державну політику у сфері ЦЗ, ЗНТ від НС, запобігання виникненню і ліквідації наслідків НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності АРС, а також гідрометеорологічної діяльності [293, п. 1]. В аналогічний спосіб сформульовано перше з чотирьох основних завдань цього центрального ОВВ [293, п. 3].

З наведеного формулювання вбачається, що законодавець розмежовує такі напрями реалізації державної політики, як «цивільний захист», «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню», «ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій», «техногенна безпека», «пожежна безпека», нібито підкреслюючи в такий спосіб їхню функціональну неоднорідність та самостійність. Така нормативна конструкція формує хибне враження, що начебто ЦЗ, з одного боку, та ЗНТ від НС та запобігання їхньому виникненню, ліквідація наслідків

НС, рятувальна справа, з іншого, – це не пов'язані між собою державно-управлінські заходи та напрями діяльності.

Однак системний аналіз основних термінів і понять, визначених у КЦЗУ («аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи», «запобігання виникненню надзвичайних ситуацій», «ліквідація наслідків надзвичайної ситуації», «реагування на надзвичайні ситуації та ліквідація їх наслідків» тощо), а також інших положень цього законодавчого акта показує, що ЗНТ від НС та запобігання виникненню їх, ліквідація наслідків НС, рятувальна справа, діяльність АРС – це, по суті, не що інше, як складові заходів державної політики з питань ЦЗ.

Підхід законодавця щодо виокремлення пожежної безпеки в самостійний напрям державно-владної діяльності, на тлі існування у вітчизняному законодавстві та в управлінській практиці таких функціонально ширших напрямів, як забезпечення техногенної та екологічної безпеки (частиною яких цілком можна було б визнати діяльність із забезпечення пожежної безпеки), також є вельми дискусійним.

Водночас обсяг сфери державного управління, іменованої в Україні «цивільний захист», не є еквівалентним таким напрямам діяльності, як «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» та «цивільна оборона», відносно яких, як ми зазначали вище, у Республіці Білорусь та в РФ наразі діють окремі спеціальні закони.

На відміну від усіх трьох вищезазначених країн СНД, в Україні запроваджено ширшу класифікацію НС за характером походження подій, що можуть зумовити їхнє виникнення, на такі чотири види: техногенного характеру, природного характеру, соціальні, воєнні. Відтак, функція держави щодо ЦЗ в Україні набуває ознак комплексного, міжгалузевого напряму державно-владної діяльності, оскільки спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від широкого спектра НС як у мирний час, так й в особливий період.

Тож, функціональний обсяг сфери державного управління України: «цивільний захист» є доволі широким та розмитим, адже створено передумови для виконання органами управління та силами ЦЗ традиційно невластивих їм завдань (щодо запобігання виникненню та реагування на соціальні НС).

З одного боку, такий підхід відповідає сучасним тенденціям щодо конвергенції таких напрямів державної політики, як оборона (зокрема, територіальна); ЦО; ЗНТ від НС; забезпечення публічної (громадської), природної, техногенної безпеки; боротьба з тероризмом тощо (на чому ми вже акцентували увагу раніше), та

об'єктивно зумовлений очевидним тісним зв'язком між загрозами різного характеру та можливим каскадним ефектом від НС.

З іншого – відсутність в українському законодавстві комплексу заходів щодо ЦО як таких поряд із відсутністю чіткості та зрозумілості у визначенні функцій та повноважень у сфері ЦЗ конкретних суб'єктів державного управління на всіх адміністративно-територіальних рівнях сприяє формуванню атмосфери формалізму та безвідповідальності за виконання заходів ЦО в країні загалом.

Диференціацію національних підходів у багатьох розвинених зарубіжних країнах (Великобританія, Італія, Німеччина, США, Фінляндія, Франція, Швеція) до формування інституціональних засад функціонування систем ЦЗ вельми показово ілюструє інформація, наведена в таблиці « Системи антикризового управління в зарубіжних країнах», наведена в дод. Г (складено за даними джерела [91]).

У Концепції проекту КЦЗУ, схваленій розпорядженням КМУ від 12 листопада 2008 р. № 1424–р, було визначено, що в КЦЗУ необхідно передбачити, зокрема, мету та завдання ЦЗ [363]. Однак в остаточній редакції КЦЗУ ні мети, ні завдань ЦЗ визначено чомусь не було.

Наразі про мету ЦЗ в Україні можна судити на підставі аналізу законодавчого визначення дефініції «цивільний захист», яку ми наводили вище. Стосовно основних завдань ЦЗ необхідно зазначити, що в національному законодавстві їх чітко не визначено та фактично зведено до основних завдань ЄДС ЦЗ, а саме:

- забезпечення готовності міністерств та інших центральних та місцевих ОВВ, ОМС, підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання виникненню та реагування на НС;
- забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню НС;
- навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення НС;
- виконання державних цільових програм, спрямованих на запобігання НС, забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат;
- опрацювання інформації про НС, видання інформаційних матеріалів з питань захисту населення і територій від наслідків НС;
- прогнозування й оцінювання соціально-економічних наслідків НС, визначення на основі прогнозу потреби в силах, засобах, матеріальних та фінансових ресурсах;
- створення, раціональне збереження і використання резерву матеріальних та фінансових ресурсів, необхідних для запобігання виникненню й реагування на НС;
- оповіщення населення про загрозу та виникнення НС, своєчасне та достовірне інформування про фактичне становище та вжиті заходи;

- захист населення в разі виникнення НС;
- проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків НС, організація життєзабезпечення постраждалого населення;
- пом'якшення можливих наслідків НС у разі виникнення їх;
- здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалого населення;
- реалізація визначених законом прав у сфері захисту населення від наслідків НС, у тому числі осіб (чи їхніх сімей), які брали безпосередню участь у ліквідації цих ситуацій;
- інші завдання, визначені законом [185, ч. 3 ст. 8].

Більш чітке та повне уявлення про зміст державно-управлінської діяльності у сфері ЦЗ України дозволяє сформувати ознайомлення із закріпленими в КЦЗУ основними заходами, механізмами та процедурами, спрямованими на ЗНТ від НС, запобігання НС, реагування на НС та ліквідацію їхніх наслідків [185, ст. ст. 30–49, 71–89, 130–134].

Правова конструкція «завдання системи» (наприклад, «основні завдання єдиної державної системи цивільного захисту», «завдання функціональної підсистеми», «завдання територіальної підсистеми») поширена в українському законодавстві з питань ЦЗ. Але цілком очевидно, що з точки зору правил законодавчої техніки формулювання «основні завдання системи» є некоректним, оскільки державна система априорі не може бути юридично відповідальною за свої протиправні дії (бездіяльність).

До речі, у ЗУ «Про правові засади цивільного захисту» від 24 червня 2004 р. № 1859-IV (далі – ЗУ «Про правові засади ЦЗ») було чітко визначено мету ЦЗ, а також завдання ЦЗ (а не завдання ЄДС ЦЗ захисту населення і територій) [344, ст. 3, 4]. Так само основні завдання у сфері ЗНТ від НС техногенного та природного характеру визначались у ст. 3 ЗУ «Про ЗНТ від НС» [314], а основні завдання ЦО – у ЗУ «Про Цивільну оборону України» від 3 лютого 1993 р. № 2974-XII (далі – ЗУ «Про ЦО») [371, ст. 2] та Положенні про Цивільну оборону України, затвердженому постановою КМУ від 10 травня 1994 р. № 1198 (далі – Положення про ЦО) [302, розд. 1].

Закріплення в законодавстві з питань ЦО та ЦЗ завдань або функцій за будь-якою державною системою (так само, як і за її підсистемою) знеособлено, тобто без прив'язки до конкретних органів державної влади, посадових осіб чи інших суб'єктів, є простою формальністю. Така практика зумовлює декларативний характер відповідних норм права та сприяє формуванню режиму безвідповідальності, безконтрольності та безкарності в цих напрямках державно-владної діяльності.

Цілком очевидно, що значно більш ефективним є використання в законодавстві підходу щодо покладання завдань ЦЗ на конкретні органи державної влади, їхніх посадових осіб, інші суб'єкти правовідносин: ОМС, юридичні та фізичні особи.

Аналізуючи основні завдання ЄДС ЦЗ, зокрема порівнюючи їх з основними завданнями ЦО, наведеними у ст. 61 розд. VI «Цивільна оборона» Дод. протоколу I від 08.06.1977 до Женевських конвенцій, а також у ЗУ «Про ЦО», Положенні про ЦО» та Концепції ЦО (1992 р.), праці [119, с. 11–12], необхідно зазначити, що далеко не всі завдання ЦО знайшли відображення в завданнях ЄДС ЦЗ. До того ж, конкретні завдання ЦО не виділено в окрему підгрупу.

Завдяки використанню витіюватих та абстрактних формулювань основних завдань ЄДС ЦЗ значну частину традиційних завдань ЦО на сьогодні не визначено в чинному законодавстві України з питань ЦЗ. Наприклад, незрозумілим є те, чому в цих завданнях не знайшли відображення блоки надважливих завдань, що свого часу виконувались системою ЦО СРСР, а саме підвищення стійкості роботи об'єктів і галузей народного господарства в умовах воєнного часу, а також стосовно забезпечення захисту населення від зброї масового ураження та інших засобів нападу [Там само, с. 11–12]. Далеко не в повному обсязі серед основних завдань ЄДС ЦЗ визначено й інші завдання та заходи щодо ЦО.

На наш погляд, було б краще потрібно з-поміж основних завдань ЄДС ЦЗ виокремити завдання ЦО, якомога повніше визначивши їх відповідно до перелічених вище доктринальних та нормативних джерел з питань ЦО, а також чітко закріпити специфічні завдання щодо протидії соціальним НС.

Основні завдання ЄДС ЦЗ здебільшого відповідають такому напряму державної політики в Республіці Білорусь та в РФ, як «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру». Із основними ж завданнями ЦО, здійснюваними в Казахстані, Білорусі та в РФ, завдання ЄДС ЦЗ перетинаються лише частково. Наприклад, у формулюваннях основних завдань ЄДС ЦЗ такі терміни, як «військові дії», «воєнний конфлікт», не використовуються.

Аналіз цілей та основних завдань держави у сферах ЦО та ЗНТ від НС техногенного та природного характеру показав, що в різних країнах застосовуються різні підходи до визначення назви, змісту та обсягу напрямів державно-управлінської діяльності, у рамках яких здійснюється комплекс заходів щодо захисту населення, матеріальних і культурних цінностей від небезпек, що виникають при військових конфліктах або внаслідок цих конфліктів, а також при НС різноманітного характеру: техногенних,

природних, соціальних тощо. Навіть у деяких країнах СНД, у яких, як відомо, існує модельне законодавство з питань ЗНТ від НС та останнім часом тривають активні інтеграційні процеси, сьогоденні відсутнє уніфіковане рішення з цього питання.

Наявність у багатьох країнах диференційованих підходів щодо способів поєднання та вирішення заходів ЦО із завданнями стосовно ЗНТ від НС мирного часу породжує різні способи формування законодавства з цих питань, а також інституційні моделі забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ. Така ситуація сприяє консервації системних проблем у цій сфері та є однією з важливих складових проблеми щодо невідповідності інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ та їхніх аналогів до потреб сьогодення.

1.3. Системність та інституціоналізм державного управління у сфері цивільного захисту

Більшість вітчизняних та зарубіжних дослідників державно-управлінської проблематики одноголосно сходяться в думці стосовно того, що системність є однією з фундаментальних характеристик державного управління.

Наприклад, Г. Атаманчук відносить системність до числа трьох головних властивостей державного управління, відзначаючи, що, на відміну від інших видів управління, державне управління без цієї властивості просто не може відбутися. Він також стверджує, що для державного управління властивість системності набула принципового значення. Тільки її наявність надає йому необхідної узгодженості, координації, субординації, певної цілеспрямованості, раціональності та ефективності [76, с. 39–40].

У свою чергу, українські вчені Г. Одінцова, В. Дзюндзюк, Н. Мельтюхова цілком слушно зазначають, що «...системність державного управління, розгляд його як великої складної системи, зумовлюється самою природою суспільства як об'єкта управління. Формування цілісного уявлення про таке масштабне соціальне утворення, про всю сукупність різних підсистем і елементів, багатоаспектність процесів, що відбуваються в його життєдіяльності та розвитку, неможливо без пізнання вищезгаданої об'єктивної властивості такого унікального суспільного явища, яким є державне управління» [395, с. 14–15].

Серед навчально-наукових праць, у яких усебічно розглянуто можливості використання системного підходу до дослідження державно-управлінської проблематики, слід відзначити колективну працю під редакцією Н. Нижник [236].

В. Кузьмін так описував принцип системності в суспільних науках: «Якщо в найзагальнішому вигляді характеризувати принцип системності, це означає, що будь-яке явище об'єктивної дійсності розглядається з позицій системного цілого та його закономірностей. Основна змістовна, а разом з тим методологічна проблема при дослідженні системних об'єктів полягає в тому, щоб виявити детермінанти, що призводять до організації елементів у систему, виявити специфічні підстави, зв'язки і відносини в системі, її особливу якість, встановити закономірності структури, функціонування та розвитку даної системи» [209, с. 16].

Безперечно, дослідження сутності державного управління у будь-яких сферах життєдіяльності суспільства, у тому числі в галузі ЦЗ, крізь призму системності даного виду управління, та, відповідно, за допомогою широкого використання системного підходу й методу системного аналізу, є найважливішою умовою отримання об'єктивних даних про ефективність державного управління в цій сфері.

Незважаючи на появу в останні два десятиліття низки фундаментальних наукових праць з теорії державного управління, процес формування цілісних теоретико-методологічних засад цієї міждисциплінарної галузі науки, на наш погляд, ще далекий від свого завершення. Ця теза цілком стосується завдання з адаптації положень теорії систем, теорії організації, а також інституціоналізму до предметної сфери науки державного управління.

Розглядаючи особливості властивості системності стосовно сфери державного управління, у рамках якої здійснюються заходи щодо ЦО та ЗНТ від НС, не можна не звернути уваги на те, що досі не отримали вичерпного обґрунтування підходи до структурування системи державного управління, а також всебічна та повна характеристика її складу (елементів, підсистем, сфер тощо). Звідси логічно виникає низка закономірних питань, наприклад: з яких структурних елементів складається система державного управління та яка її організаційна структура? Яке місце в системі державного управління посідають системи нижчого рівня: її галузеві, міжгалузеві (міжвідомчі), адміністративно-територіальні підсистеми? Скільки всього подібних підсистем та як вони взаємодіють між собою? Чи є можливим створення декількох підсистем державного управління для виконання функціонально близьких функцій і завдань та яким чином запобігти подібному дублюванню на практиці? Імовірно, відповіді на перераховані питання найближчим часом будуть дані представникам науки державного управління у працях, присвячених науково-теоретичним засадам державного управління.

За відсутності чітких та вичерпних відповідей на ці питання з'являються об'єктивні труднощі з визначенням меж і контурів

об'єкта державного управління у такій сфері, як «цивільний захист»; ідентифікацією та характеристикою природи державних систем ЦЗ та їхніх аналогів (класифікацією, типізацією їх); визначенням місця в ієрархічній структурі системи державного управління, а також взаємозв'язків з іншими елементами цієї системи та близькими за родом діяльності її підсистемами (наприклад, із системами загальної оборони, забезпечення НБ, антитерористичної діяльності).

У цьому контексті доречно навести слушну тезу з монографії фахівців Національного університету цивільного захисту України, яку ми повністю поділяємо: «Складною теоретичною проблемою є визначення об'єкта державного управління як у сфері цивільного захисту в цілому, так і її окремих підсистем. Дослідження вчених і практична діяльність держави в цій сфері мають поки що фрагментарний, некомплексний характер» [130, с. 14].

Вважаємо за доцільне в частині розгляду наукових основ системності державного управління навести енциклопедичні визначення понять «система», «системність», «державне управління», «система державного управління», «система державної влади», які нами взяті за основу в цій роботі.

У філософському словнику термін система (грец. *systema* – складене з частин, з'єднане) визначається як сукупність елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках між собою та утворюють певну цілісність, єдність [419, с. 427]. У цьому джерелі також зазначається, що поняття система органічно пов'язане з поняттями цілісності, елемента, підсистеми, зв'язку, відносин, структури та ін. Для системи характерні не тільки наявність зв'язків і відносин (певна організованість) між елементами, що її утворюють, але і нерозривна єдність із середовищем, у взаєминах з яким система проявляє свою цілісність. Будь-яку систему може бути розглянуто як елемент системи вищого порядку, у той час як її елементи можуть виступати системами нижчого порядку. Ієрархічність, багаторівневість характеризують будову, морфологію системи та її поведінку, функціонування: окремі рівні системи зумовлюють певні аспекти її поведінки, а цілісне функціонування виявляється результатом взаємодії всіх її сторін, рівнів [Там само, с. 428].

Системність – здатність об'єкта бути системою завдяки наявності певного системоутворювального фактора. З позиції логіко-гносеологічного осмислення системність має такі основні аспекти: 1. Системний підхід, під яким мають на увазі принцип пізнавальної і практичної діяльності. Він виступає у вигляді певного узагальненого правила, вимоги до пізнавальної і практичної діяльності. 2. Теорія систем, що є теоретичним науковим знанням про системи. Вона вивчає природу, суть, будову, закономірності функ-

ціювання і розвитку систем. 3. Системний метод, під яким зазвичай мають на увазі застосування системності як інструменту отримання знання. Системний метод об'єднує велику сукупність методів пізнавальної діяльності з системних позицій. Застосування системних методів і є системним аналізом [145, с. 572–573].

Державне управління (англ. *governance*) – діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [143, с. 157].

Система державного управління – цілісна система, що органічно поєднує у своєму складі: суб'єкт управління (керівну систему); об'єкт управління (керовану систему); усю сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (систему управлінських відносин щодо їхньої взаємодії) [148, с. 641].

Система державної влади – структурована єдність владних відносин, що складаються внаслідок діяльності держави, державних органів, а також посадових осіб, які реалізують інтереси держави в різних сферах суспільного життя. При цьому виділяються суб'єктний (організаційні структури, установи та інститути) і об'єктний (предмети ведення, компетенція, повноваження, права і обов'язки, відповідальність, акти та дії, програми й заходи тощо) склад системи державної влади. Ознаками розвинутого стану системи державної влади є: правовий характер її формування і здійснення (опора на традиції, що постійно розвиваються, та на право як основу спадковості й стабільності розвитку державної влади); публічне визнання і забезпечення прав та свобод людини; закріплення структури й системи державної влади; дотримання форм і процедур владних відносин, що закріплені в законодавстві; охопленість державної влади системою правової культури суспільства [Там само, с. 642].

Відповідно до чинного законодавства, ЄДС ЦЗ – сукупність органів управління, сил і засобів центральних і місцевих ОВВ, Ради міністрів АР Крим, виконавчих органів рад, підприємств, установ і організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері ЦЗ [294, п. 2].

Проведений нами аналіз законодавчих, енциклопедичних та інших джерел, де наводяться визначення понять: «державна система цивільного захисту» [162, ст. п. 13 ч. 1 ст. 1], «єдина державна система щодо запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій» [414, ст. 4], «єдина державна система цивільного захисту» [294, п. 2], «державна система запобігання виникненню та ліквідації надзвичайних ситуацій» [160, ст. 3; 261, п. 1], «система цивільної оборони» [116, с. 494] показав, що існують відмінності в назвах цих

систем та змісті відповідних понять. У зв'язку з цим вбачаємо за потрібне надати авторське визначення поняття «державна система цивільного захисту».

Отже, «державна система цивільного захисту» – це впорядкована, єдина, організована та цілісна сукупність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб (суб'єктів господарювання та неприбуткових установ), сил і засобів цивільного захисту, спеціально створювана державою для виконання завдань та забезпечення реалізації заходів щодо ЦЗ і ЦО.

Нагадаємо, що на початку роботи ми зазначали, що під державними системами ЦЗ, ЦО та їхніми аналогами автор розуміє будь-які загальнодержавні системи, покликані виконувати повністю або в певній частині завдання ЦО, а також завдання щодо ЗНТ від НС техногенного та природного характеру.

Узагальнення та аналіз досвіду функціонування вітчизняної та деяких зарубіжних систем ЦЗ та їхніх аналогів, різноманітних джерел наукової інформації з відповідної тематики, дозволяє виділити низку відмінних особливостей та системних характеристик державного управління у сфері ЦЗ та суміжних сферах (ідеться про сфери ЦО та ЗНТ від НС техногенного та природного характеру. Для спрощення викладення та сприйняття таких особливостей, що наведені нижче, ми використовуємо термін «цивільний захист», маючи на увазі, що вони також є характерними і для згаданих напрямів державно-управлінської діяльності), які визначають його зміст, природу і специфіку, а також відрізняють від інших царин державного управління:

1. Основним системоутворювальним чинником (детермінантою), що зумовлює необхідність створення спеціальних державних систем для вирішення цілей та завдань ЦЗ, є об'єктивна складність їхнього виконання, комплексний характер планування, організації та здійснення.

2. Домінування територіально-галузевого принципу організації та ведення ЦЗ (за радянських часів, при плановій моделі національної економіки, цей принцип організації ЦО звався територіально-виробничим. Сьогодні ж в українському законодавстві він іменується територіально-функціональним, а у відповідному спеціальному законодавстві деяких країн СНД – територіально-галузевим). Цей принцип передбачає планування та здійснення заходів ЦЗ галузевими (функціональними) підсистемами державних систем ЦЗ, створюваними профільними міністерствами й відомствами, а так само й на будь-якому адміністративно-територіальному рівні (шляхом утворення територіальних підсистем відповідних систем ЦЗ). Зміст цього принципу організації ЦЗ також

розкриває всеохопний характер ЦЗ, оскільки до виконання цих заходів має бути залучено широке коло суб'єктів: органів державної влади різних рівнів, ОМС, підприємств, установ, організацій, спеціалізованих та воєнізованих формувань ЦЗ, фізичних осіб тощо.

3. Керівництво державними системами ЦЗ у режимі повсякденної діяльності зазвичай здійснює вищий орган державної виконавчої влади (уряд, рада міністрів), а в умовах введення воєнного або надзвичайного стану – глава держави (президент, канцлер, прем'єр-міністр тощо).

4. Централізація й концентрація на загальнодержавному рівні управлінських функцій у сфері ЦЗ в одного органу державної виконавчої влади (ДСНС, МВС, МНС тощо) з розгалуженою системою власних територіальних органів, сил і засобів реагування на НС. Керівний склад цих органів комплектується з числа спеціально підготовлених осіб, прирівняних за своїм статусом до військовослужбовців, а професійна діяльність у цій сфері державного управління є державною службою особливого роду – службою ЦЗ, що регламентується та здійснюється за аналогією з військовою службою. Також, виключно з числа професійно підготовлених осіб (рятувальників), комплектуються АРС, що є важливою складовою сил ЦЗ. У країнах, де існують системи ЦО, посадові особи, які служать в органах управління та військах ЦО, перебувають на військовій службі.

5. Досить складна та громіздка організаційна структура державних систем ЦЗ (що особливо характерно для суверенних пострадянських країн), яка включає в себе, по-перше, як постійно діючі органи та підрозділи (центральної та місцеві ОВВ, ОМС, управління, відділи), так й створені для виконання певних завдань координаційні органи управління (штаби, комісії тощо) на всіх організаційно-правових рівнях управління, а по-друге, функціональні (галузеві) й територіальні підсистеми, що складаються з дрібніших структурних елементів – ланок.

6. Державні системи ЦЗ мають складний склад та соціотехнічну природу, тому що являють собою не тільки організовані сукупності суб'єктів державного управління, а й включають у себе: систему пунктів управління; резерви матеріально-технічних засобів, призначених для забезпечення населення, постраждалого внаслідок НС; системи централізованого оповіщення; фонди захисних споруд (бомбосховищ й протирадіаційних укриттів); спеціальні професійно підготовлені, у тому числі воєнізовані, сили (війська, загони, служби), та засоби (аварійно-рятувальне обладнання, транспортні засоби та засоби зв'язку тощо); спеціалізовані підприємства, установи, організації, зокрема наукові, навчальні та навчально-методичні установи. Системи мають кілька рівнів (зазвичай чотири рівні): державний, регіональний, місцевий,

об'єктовий. Наприклад, у РФ – п'ять рівнів, що пов'язано з федеративним державним устроєм цієї країни.

7. Правове регулювання питань, пов'язаних з функціонуванням державних систем ЦЗ як у режимі повсякденної діяльності, так і в режимах більш високих рівнів готовності, здійснюється за допомогою різних галузевих законодавчих актів, що пояснюється складністю, комплексністю та неоднорідністю відповідної сфери державного управління. Ці фактори, у свою чергу, зумовлюють поширену нині в більшості країн ситуацію, коли масив законодавчих актів з відповідних питань не являє собою систему правових норм, тобто не є систематизованим шляхом прийняття єдиного монолітного закону.

8. Для виконання різного спектра завдань і функцій щодо ЦЗ у багатьох країнах практикується створення одночасно декількох державних систем. З метою здійснення заходів, спрямованих на забезпечення захисту населення, об'єктів промисловості та інженерної інфраструктури від воєнних, техногенних і природних загроз, що можуть зумовити виникнення НС відповідного характеру, в умовах збройних та військових конфліктів, створюються системи ЦО. Для захисту ж перелічених об'єктів від НС техногенного та природного характеру в умовах мирного часу функціонують державні системи запобігання та ліквідації НС відповідного характеру, системи ЦЗ тощо. Наприклад, в Україні у період з 2004 по 2013 рр. законодавчо було запроваджено паралельне функціонування одночасно трьох систем: ЦО, ЄДС НС, ЄДС ЦЗ населення і територій. Як уже зазначалося, у Республіці Білорусь та в РФ нині функціонують дві спеціально створених системи: ЦО та державна система запобігання виникненню та ліквідації НС техногенного та природного характеру.

9. Залежно від масштабів і особливостей НС, що прогнозується або виникла, а також залежно від конкретної обстановки (суспільно-політичної, гідрометеорологічної, техногенної тощо) системи ЦЗ можуть функціонувати у спеціальних правових режимах¹: повсякденної діяльності; підвищеної готовності, НС, надзвичайного стану, воєнного стану чи-то особливого періоду².

¹ Тут і надалі по тексту роботи при вживанні словосполучення «спеціальні правові режими» ми маємо на увазі такі режими функціонування ЄДС ЦЗ, визначені у ч. 1 ст. 11 КЦЗУ: повсякденної діяльності; підвищеної готовності; НС; надзвичайного стану. Режим ЄДС ЦЗ «повсякденної діяльності» не є за своєю суттю спеціальним правовим режимом.

² У зв'язку з публічним (відкритим) характером дослідження ми не розглядаємо питання щодо функціонування ЄДС ЦЗ в умовах воєнного стану чи-то особливого періоду. При розгляді питань стосовно інституціональних аспектів готовності цієї державної системи до дій за призначенням при запровадженні спеціальних правових режимів її функціонування (підр. 4.3), автор спирається виключно на публічну інформацію, отриману з відкритих джерел: законодавчих актів, інформаційно-аналітичних матеріалів державних органів, установ та організацій тощо.

Слід акцентувати увагу на тому, що завдання та функції даних систем, рівень готовності органів управління, сил й засобів, вимоги до організації взаємодії підрозділів, а також до несення служби посадовими особами, ступінь відповідальності останніх відчутно відрізняються при запровадженні різних режимів їхнього функціонування. Підготовка державних систем ЦЗ та всіх їхніх складових елементів до діяльності у спеціальних правових режимах здійснюється заздалегідь, у мирний час.

10. Тісний функціональний та цільовий зв'язок заходів ЦЗ із завданнями щодо забезпечення формування та реалізації державної політики з питань оборони (у тому числі територіальної), мобілізаційної підготовки та мобілізації, забезпечення НБ, антитерористичної діяльності, що створює умови для структурно-функціональної конвергенції тих систем, що створюються державою для виконання відповідних завдань: системи загальної оборони країни, системи забезпечення НБ, державної системи щодо боротьби з тероризмом тощо.

Розглядаючи особливості системності державного управління у сфері ЦЗ, важливо, на наш погляд, визначити те, завдяки чому досягається системний ефект (емерджентність) у відповідних системах.

Емерджентність (від латин. *emergens* – що виникає, англ. *emergent* – те, що виникає раптово) – характеристика внутрішньої динамічної природи, непередбачуваності й парадоксальності; виникнення в системі таких властивостей, яких не мають її окремі елементи [148, с. 195]. Принагідно слід звернути увагу на те, що термін «емерджентність» має однакове походження із терміном «надзвичайна ситуація» (англ. – *emergency situation*).

Вважаємо, що наведені вище системні характеристики державного управління у сфері ЦЗ дозволяють скласти уявлення про відповідні державні системи та певною мірою наблизитись до відповіді на поставлене питання.

Одним із визначальних чинників виникнення «системного ефекту» в державних системах ЦЗ, як нам здається, є наявність спільної мети та завдань, а також особливих системотворчих зв'язків між їх окремими елементами, зокрема між галузевими і територіальними підсистемами, органами державної влади, ОМС, їхніми посадовими особами, юридичними і фізичними особами (у межах покладених на них прав та обов'язків із питань ЦЗ).

Стабільність системотворчих зв'язків між різними елементами державних систем ЦЗ багато в чому забезпечується збалансуванням повноважень між органами державної влади та ОМС, іншими суб'єктами забезпечення ЦЗ, чітким розмежуванням їхніх завдань, функцій та меж відповідальності. Природно, що на стабільність цих зв'язків впливає й багато інших чинників: рівень

компетентності та професіоналізації кадрів у сфері ЦЗ; якість наукового супроводу процесів планування та реалізації заходів ЦЗ; обсяг фінансування витрат на заходи ЦЗ; ефективність планування заходів ЦЗ; стан матеріально-технічного забезпечення органів управління та сил ЦЗ тощо.

Усі ці фактори, в сукупності та взаємозв'язку, дозволяють системам ЦЗ вважатися системами як такими, а негативні зміни в будь-якому з цих показників або елементів систем ЦЗ, можуть, так само раптово, перетворити зазначені системи на формальну сукупність елементів, що не має системного ефекту. Саме тому слід з особливою обережністю та виваженістю підходити до питань реформування державних систем ЦЗ, не порушуючи наявний хиткий баланс між їх складовими елементами.

В. Ізмалков та М. Фалеев, характеризуючи майбутню систему ЦЗ РФ, створення якої планується завершити до 2020 р., відзначають, що її можна визначити як упорядковану сукупність сил і засобів, органів управління та забезпечення, а також освітніх і наукових структур, що здійснюють свою діяльність в інтересах забезпечення захисту населення й території у мирний та воєнний час [411, с. 36]. При тому, що в цьому визначенні для нас є не до кінця зрозумілим значення терміна «органи забезпечення», відзначимо, що вказівка на ознаку впорядкованості відповідної сукупності елементів є цілком слушною.

Згадані науковці характеризують систему ЦЗ як систему, що з точки зору теорії систем може бути віднесена до складних динамічних систем, а з філософської точки зору є соціотехнічною системою [Там само], з чим також не можна не погодитись.

Суттєво поширена в багатьох країнах світу практика створення спеціальних державних систем, призначених для вирішення завдань ЦЗ, підкреслює не тільки очевидну складність цих завдань та необхідність залучення до їх вирішення величезної кількості суб'єктів державного управління, юридичних та фізичних осіб, але значною мірою сприяє інституціоналізації відповідних сфер (галузей) державного управління, визначаючи особливості їхнього інституціоналізму.

Дослідження явищ і процесів щодо формування інституціональних засад державного управління у сфері ЦЗ, у тому числі обґрунтування інституціональних засад розвитку відповідних державних систем, об'єктивно потребує розгляду низки основних термінів і понять.

Слід визнати, що на сьогодні терміни і поняття «інституція» та «інститут» доволі широко застосовуються у різних галузях науки, зокрема в економічній теорії, соціології, політології, право-

знавстві, державному управлінні та інших суспільних науках. Проте семантика цих термінів у кожній із перерахованих наукових галузей, незважаючи на зовнішню схожість деяких істотних ознак, має специфічні особливості, зумовлені багатьма факторами: предметною сферою та завданнями наук, використанням дослідним інструментарієм, природою й характером досліджуваних явищ і процесів тощо.

Термін «інституція» вже за часів Римської імперії вживали римські юристи. Наприклад, у назві відомої історико-правової пам'ятки тих часів «Інституції Гая» (II ст. н. е.) використовується відповідний термін, а зміст вказаного джерела свідчить про те, що автор під інституціями розуміє основоположні правила, настанови, що регламентують правовідносини між різними учасниками суспільного життя [109].

Досить глибоке та всебічне дослідження епістеміологічного зв'язку понять «інституція» та «інститут», ґрунтуючись на наукових працях представників інституціоналізму в соціології та економічній науці, провела український вчений-соціолог В. Погрібна, яка розглянула семантику цих понять з позицій соціології професіоналізму [250, с. 126–156]. Резюмуючи результати свого аналізу, автор, зокрема, констатувала:

- економісти визначають інститут у термінах «норма», «правило поведінки», «фактично діюча рефлексивна норма і нічого крім неї», а також «комплекс рольових приписів», «інтегрований комплекс традицій і рутин», «норма плюс механізми, що контролюють і підтримують її виконання», «функціональна організація, що забезпечує реалізацію конкретної системи однорідних інститутів»;

- економічні інститути – це «суспільно визнані функціонально-організаційні форми колективної економічної діяльності, через які реалізуються системні функції економіки»;

- економісти пропонують визначати інституції як соціальні форми типізації функцій господарських суб'єктів, що визначають їхні статуси і ролі в системі виробництва суспільного буття й утворюють систему відносин функціональної структури суспільства. Вони, отже, додаючи людині статус виконавця особливого соціально значущого типу, зумовлюють його «приналежність до особливої спільності суб'єктів, рівних за функцією і функціональною властивістю» [Там само, с. 154–155].

Що стосується узагальнення поглядів представників соціології на поняття «інституція» та «інститут», В. Погрібна зазначає, що соціологи визнають: «... «інститут» – це установа, установлення; сукупність норм права, що регулюють певну групу суспільних відносин одного порядку і є зазвичай складовою частиною відпо-

відної галузі права»; соціальний інститут – відносно стійкі типи і форми суспільної практики, за допомогою яких організовується громадське життя, забезпечується усталеність зв'язків і відносин у рамках соціальної організації суспільства. «Інституції» (латин. *Institutio* – наставляння) ж виникають як назва елементарних підручників римських юристів, що колись давали огляд чинного, в основному приватного, права. Соціологи, вивчаючи різні сфери життєдіяльності суспільства, звернули свою увагу і на те, що в розумінні юристів «інституція» – це «установлення, звичай, порядок, прийнятий у суспільстві». Іншими словами, інституція співвідноситься з моральною, релігійною і політичною практикою в цілому або з тією її стороною, що не регулюється законом, а тому припускає використання в поведінці людей як формальних (інститут), так і неформальних норм» [250, с. 156].

Е. Ізатдуст безспідставно акцентує увагу на тому, що вчені часто не звертають уваги на відмінність вихідних категорій інституціоналізму: двох семантично споріднених, але різних за змістом понять «інституція» та «інститут» і часто підмінюють інститут організацією, а організацію визначають як інститут. Багато в чому через неточності перекладу фундаментальних робіт з інституціоналізму в науковій практиці закріпилося розширене тлумачення терміна «інститут» і практично втрачено категорію «інституція», що значно ускладнює сприйняття та аналіз оригінальних зарубіжних текстів, де найбільше вживання знаходить саме термін «інституція», та збіднює науковий інструментарій дослідників [168, с. 43].

Науковець стверджує, що джерелом такої інтерпретації категорійного апарату інституціоналізму можна назвати малозрозумілий переклад російською мовою в 1984 р. фундаментальної праці Т. Веблена «Теорія бездіяльного класу», коли перекладачем був опущений авторський підзаголовок, який містив поняття інституції («An Economic Study of Institution»). Такий підхід пізніше став традиційним і при перекладі праць Д. Норта, Т. Еггертсона та ін., хоча їхні праці присвячено, насамперед, інституціям [168, с. 43].

Родоначальником інституціоналізму (одного з напрямів у західній економічній науці) вважається американський економіст і соціолог Т. Веблен, однією з основних та найбільш відомих робіт якого є «Теорія бездіяльного класу» (1899 р.) [95].

Гранично точно, на наш погляд, оцінку вкладу Т. Веблена у формалізацію понять «інституція» та «інститут» дає автор вступної статті до зазначеної роботи згаданого автора С. Сорокіна. Вона зазначає: «...Термін «інституціоналізм» пов'язано з двома поняттями: «інституція» – встановлення, звичай, порядок, прийнятий у суспільстві, та «інститут» – закріплення звичаїв і порядків у вигляді закону або настанови. Поділ цих понять є досить умовним,

оскільки в концепціях інституціоналістів вони мають надзвичайно широкий та розмитий зміст. Теоретик інституціоналізму У. Гамільтон надає таке визначення: «Інститути – це словісний символ для кращого позначення групи суспільних звичаїв. Вони позначають переважний та постійний спосіб мислення, який став звичним для групи або перетворився для народу у звичай. (...) Інститути встановлюють межі та форми людської діяльності. Світ звичаїв і звичок, до якого ми пристосовуємо наше життя, являє собою сплетіння та нерозривну тканину інститутів. Практично ідеологи інституціоналізму відносили до інститутів як категорії політичної і правової надбудови суспільства, так і економічні явища – державу, сім'ю, звичаї, підприємництво, приватну власність, систему грошового обігу, кредит та багато іншого. По суті, концепція «інституту» виступає як допоміжний інструмент. Уведення цього терміна лише відобразило характерне для ідеологів даного напрямку прагнення вивчити неекономічні явища. Згодом термін «інститут» втратив свою ключову роль, певною мірою зберігши своє значення як вказівка на етимологічну основу назви напрямку в цілому...» [402; 449].

Одними із засновників нової інституціональної теорії («неоінституціоналізму») є американські економісти Р. Коуз та Д. Норт.

Як зазначає Р. Капелюшников, неоінституціоналізм спирається на принцип «методологічного індивідуалізму», який визнає реально діючими учасниками соціального процесу не групи або організації, а індивідів. Згідно з цим принципом, колективні спільності (наприклад, фірми або держава) не володіють самостійним існуванням, окремим від складових їх членів, й тому мають пояснюватися з точки зору цілеспрямованої поведінки індивідів. Завдяки такій настанові в центрі уваги неоінституціоналістів виявляються відносини, що складаються всередині економічних організацій, тоді як у неокласичній теорії будь-які організації розглядались просто як «чорний ящик», всередину якого вона не заглядала [175].

Р. Капелюшников також звертає увагу на низку інших важливих концептуальних положень інституціональної теорії Д. Норта, зазначаючи, зокрема, що в складі інститутів Д. Норт виділяє три головні складові:

- неформальні обмеження (традиції, звичаї, соціальні умовності);
- формальні правила (конституції, закони, судові прецеденти, адміністративні акти);
- механізми примусу, за допомогою яких забезпечується дотримання правил (суди, поліція тощо).

Неформальні інститути складаються спонтанно, без чийогось свідомого задуму, як побічний результат взаємодії безлічі людей, які переслідують власні інтереси.

Формальні інститути та механізми їхнього захисту встановлюються й підтримуються свідомо, найчастіше – силою держави. Формальні правила допускають різкий одномоментний злам (у періоди революцій), тоді як неформальні змінюються лише поступово [175].

Д. Норт пояснює причини існування неефективних економічних інститутів дією трьох головних чинників:

- у збереженні неефективних інститутів може бути зацікавлена держава, якщо це сприяє максимізації різниці між доходами та витратами скарбниці;

- такі інститути можуть підтримуватися могутніми групами зі спеціальними інтересами;

- еволюція суспільства залежить від одного разу обраної інституційної траєкторії (path dependence): нові, більш ефективні «правила гри» можуть залишатися незадіяними, тому що введення їх вимагає значних початкових вкладень, від яких вільні вже давно вкорінені інститути [Там само].

Усе це, на думку Д. Норта, стабілізує інституціональну систему, що склалася, незалежно від ступеня її ефективності. Інститути ніби «заштовхують» суспільство в певне річище, з якого потім важко звернути. У будь-якому суспільстві, вважає він, завжди складається «суміш» з ефективних та неефективних інститутів, і саме співвідношення між ними визначає в кінцевому підсумку траєкторію його розвитку [Там само].

Цілком очевидно, що виокремлені Д. Нортом чинники, що зумовлюють тривале існування неефективних економічних інститутів, так само можуть зумовлювати й консервацію недієздатних державно-управлінських інститутів, зокрема й у сфері ЦЗ.

Е. Іззатдуст, який є активним прибічником використання ідей та методологічних засобів теорії інституціоналізму до проблематики дослідження та забезпечення НБ, звертає увагу на те, що, на думку Д. Норта, головна роль, яку інститути відіграють у суспільстві, полягає у зменшенні невизначеності шляхом установа стійкої (хоча й не обов'язково ефективної) структури взаємодії між людьми. Нові інститути з'являються тоді, коли суспільство починає розуміти, що старі вичерпали себе й інституціональна система, що існує, гальмує суспільний розвиток [168, с. 45; 237, с. 17].

У світлі дослідження державно-управлінської тематики ЦЗ являє науковий інтерес визначення поняття «інституціоналізація», запропоноване В. Кузнецовим: «...сукупність інститутів у їх взаємозв'язку з середовищем і головну її функцію: реалізацію адаптації інститутів до змінного середовища, до ситуації невизначеності, тобто виживання соціуму в нестандартних ситуаціях [203, с. 51]. На

думку цього автора, це вихідне положення, що характеризує нову методологію для нової якості безпеки – культури безпеки [203, с. 5].

Основний понятійно-термінологічний апарат, що описує явища інституціоналізму державного управління, зокрема такі терміни, як «інституціоналізація», «інституціоналізм», «інститут державно-управлінський», «інституційні зміни в державному управлінні», «проблеми інституціональні», «розвиток», «розвиток системи», використовується нами у значенні, розкритому в енциклопедичній літературі з державного управління [143–148].

Інституціоналізація (англ. *Institutionalization*, від латин. *institutus* – встановлення, заснування): утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, заснованої на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах; процес упорядкування, структурування, формалізації та стандартизації певних установлених компонентів свідомості або поведінки, у ході якого соціальні практики стають достатньо регулярними і тривалими; процес конституювання (утворення) соціальних інститутів. Інституціоналізація – складний суспільний процес, поетапна структура якого включає такі основні компоненти: 1) виникнення потреби, задоволення якої вимагає сумісних організованих дій; регулювання спільних цілей; 2) поява соціальних норм і правил у ході стихійної соціальної взаємодії, що здійснюється методом проб і помилок; 3) поява процедур, пов'язаних із нормами і правилами; 4) інституціоналізація норм і правил, процедур, тобто прийняття, практичне застосування їх; 5) встановлення системи санкцій для підтримки норм і правил, диференційованість застосування їх в окремих випадках; 6) створення системи статусів і ролей, що охоплюють усіх без винятку членів інституту [143, с. 264].

Інституціоналізм (англ. *Institutionalism*, від латин. *Institutio* – встановлення, установка) – інституціональна теорія, система поглядів на суспільство й економіку, в основі якої лежить категорія інституту. Останнє розглядається інституціоналістами як первинний елемент рушійної сили суспільства. До інститутів вони відносять різноманітні категорії та явища (наприклад, держава, підприємництво, монополії, приватна власність, профспілки, сім'я, релігія тощо), що віддзеркалюють звичаї, звички, етику, правові рішення, суспільну психологію і головне – еволюцію суспільних відносин [Там само].

Інститут державно-управлінський – зафіксовані й документально закріплені норми реалізації функцій державного управління та зорієнтовані на здійснення їх органи державної влади, а також стійкі принципи і правила поведінки учасників державно-управлінських відносин, що характеризують якість функціо-

нування системи державного управління і виступають основними регуляторами діяльності суб'єктів реалізації державної політики. Специфіка державно-управлінських інститутів полягає в тому, що вони узаконені, організаційно впорядковані, структуровані, їхні суспільне призначення, роль і місце в системі державного управління регламентовані відповідними нормативними актами; вони зорієнтовані на задоволення суспільних потреб та інтересів; мають можливість здійснювати владно-управлінські впливи на суспільство, окремі соціальні групи, відносини і процеси. Розвиток державно-управлінських інститутів визначається особливостями форми правління, державного устрою, політичного режиму, а також рівнем суспільної свідомості [148, с. 281].

Інституційні зміни в державному управлінні – безперервний процес кількісно-якісних і сутнісних змін та перетворень в інституційному середовищі державного управління. Необхідність постійних інституційних змін у державному управлінні зумовлена невідповідністю структури і якості державно-управлінських інститутів до умов розвитку і вимог суспільної системи. Напрямами проведення інституційних змін у державному управлінні є запровадження і розвиток нових державно-управлінських інститутів; коригування і вдосконалення дійових інститутів; перегляд і відміна неефективних інститутів. Інституційні зміни в державному управлінні супроводжуються періодами нестабільності, коли старі інститути вже не працюють, а нові ще не працюють. За таких умов зростає роль взаємодії державних і суспільних інституцій у питаннях формування, запровадження, адаптації інститутів державного управління до нових умов суспільного розвитку. Особливо масштабні і глибокі інституційні зміни в державному управлінні спостерігаються у процесі проведення адміністративно-територіальних реформ [Там само, с. 283].

Інституціоналізація в державному управлінні – процес формування, розвитку і засвоєння всіма елементами системи державного управління норм, правил, ролей, цінностей і еталонів, необхідних для здійснення державно-управлінської діяльності, способів контролю над їхньою поведінкою; результат процесу, у рамках якого досягається об'єктивізація державного управління та його ефективне функціонування. Інституціоналізація в державному управлінні є постійним процесом, основним елементом якого є поява і розвиток неформальних правил, ініційованих елементами суспільної системи; оформлення й закріплення усталених і прийнятних норм у законодавчо-нормативних актах; формування механізму забезпечення дотримання закріплених норм. Узгодженість цих етапів інституціоналізації виступає передумовою прогресивного розвитку системи державного управління [Там само, с. 284].

Інституціональні проблеми – різновид проблем, передумовою яких є недостатній розвиток соціальних інститутів, їхня невідповідність до сучасних умов, процеси деінституціоналізації. Виникнення нових відносин у суспільстві, перетворення їх на стійкі, суспільно значущі потребує створення відповідних норм, правил, соціального регулювання, що є змістом інституціоналізації. Зазвичай нерозвиненість соціальних інститутів призводить до зниження ефективності суспільної життєдіяльності, соціальних конфліктів, інших проблемних явищ, що потребують регулятивного впливу держави [148, с. 583].

Розвиток – це незворотна, спрямована закономірна зміна матеріальних та ідеальних об'єктів, унаслідок чого виникає їхній новий якісний стан. Розвиток – категорія діалектики, що пов'язана з єдністю та боротьбою протилежностей, суспільний вияв яких визначає суть основних механізмів державного управління. Здійснення державного управління на сучасних засадах вимагає розв'язання суспільно-політичних, економічних та інших суперечностей відповідно до принципів сталого розвитку. За визначенням Комісії ООН зі сталого розвитку, його мета – задовольняти потреби сучасного суспільства, не ставлячи під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти власні потреби [Там само, с. 625].

Розвиток системи – якісні перетворення субстрату, структури, зв'язків і функцій системи, що здійснюються під впливом внутрішніх та зовнішніх факторів [Там само, с. 626].

Слід констатувати, що попри наявність в енциклопедичній літературі з питань державного управління визначень багатьох термінів і понять, похідних від термінів «інститут» та «інституція», а також використання дослідниками тією чи іншою мірою методологічних засобів інституціоналізму до вивчення державно-управлінських явищ і процесів, теорія інституціоналізму в державному управлінні як міждисциплінарному напрямі наукових досліджень поки-що не являє собою цілісне, повне й завершене знання.

Доволі поширеною є практика використання в наукових працях із питань державного управління співзвучних термінів: «інституціоналізація» та «інституціалізація» (зазвичай без проведення глибокого етимологічного та семантичного аналізу відмінностей), а також безлічі похідних від них (дочірніх) термінів, як-от: «інституціональні механізми»/«інституційні механізми»; «інституціональне забезпечення»/«інституційне забезпечення»; «інституціональні засади»/«інституційні засади» тощо.

Наприклад, в Енциклопедії державного управління наводиться визначення як поняття «інституціалізація», так і дефіні-

ція «інституціоналізація»¹, причому аналіз їх свідчить, що експертне трактування відповідних понять не містить принципових відмінностей [Детальн.: 143, с. 258–261; с. 264–265].

У цілому наявний понятійно-термінологічний апарат інституціоналізму, використовуваний в економічних, соціологічних, політологічних та правових науках, який був адаптований авторами енциклопедичних джерел до предметної сфери державного управління [143–148], дозволяє на належному рівні описати відповідний процес та його наукові результати. Потребує визначення термін «інституціональні засади розвитку державних систем цивільного захисту».

Ґрунтуючись на наведених вище визначеннях понять «інституція», «інститут», «інститут державно-управлінський», «розвиток», «розвиток системи», а також «цивільний захист», «цивільна оборона», «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій», поняття «інституціональні засади розвитку державних систем цивільного захисту» пропонується трактувати як «основні системоутворювальні елементи відповідних державних систем (підсистеми, ланки, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, юридичні особи (суб'єкти господарювання та неприбуткові установи), сили цивільного захисту), а також базисні (статусні) законодавчі акти, що визначають правовий режим діяльності державних систем цивільного захисту, особливості правового статусу суб'єктів забезпечення цивільного захисту, що в сукупності та взаємозв'язку детермінують кількісно-якісні та сутнісні зміни (перетворення) в цих системах, зумовлюють інституціоналізацію їх, під впливом різних внутрішніх й зовнішніх чинників».

Отже, у складі інституціональних засад функціонування державних систем ЦЗ можна виділити два взаємопов'язаних блоки елементів (склад відповідних засад наведено на рис. 1.3):

1. *Інституційний блок (інфраструктурна складова)* – основні системоутворювальні елементи державних систем ЦЗ (підсистеми (галузеві, територіальні), ланки, органи державної влади, ОМС, посадові особи, структурні підрозділи та допоміжні органи (дорадчі, консультаційні тощо), призначені для вирішення окремих завдань і функцій щодо ЦЗ, юридичні особи (суб'єкти господарювання та неприбуткові установи), сили ЦЗ (АРС, формування ЦЗ, спеціалізовані служби ЦЗ тощо)).

2. *Правовий блок (нормативно-правова складова)* – це передусім базисні (статусні) законодавчі акти, що визначають правовий режим діяльності державних систем ЦЗ, а також особливості правового статусу суб'єктів забезпечення ЦЗ. Також ми відносимо

¹ Ми використовуємо лише термін «інституціоналізація» у значенні, наведеному в Енциклопедії державного управління [143, с. 264–265].



Рис. 1.3. Склад інституціональних засад функціонування державних систем ЦЗ

суду Конституцію України, міжнародні договори України, конституційні закони, оскільки ці акти також містять статусні (компетенційні) норми стосовно зазначених суб'єктів.

Історія розвитку функції держави щодо ЗНТ від НС з найдавніших часів до наших днів переконливо доводить, що саме інституції (органи управління, сили тощо) та законодавство є тими стрижневими елементами, що формуються суспільством і державою з метою найбільш ефективного забезпечення власного захисту від різного роду загроз, пов'язаних із ризиком виникнення різноманітних НС.

Цілком очевидним та закономірним є те, що створювані державою для виконання функцій ЦЗ системи, органи управління, сили, інші структури та відповідна нормативно-правова база тісно й нерозривно пов'язані між собою, а отже, розвиваються паралельно. Зазначені інститути засновуються та здійснюють свою діяльність у встановленому порядку та відповідно до вимог чинного національного та міжнародного права, водночас будучи ключовими суб'єктами правотворчості та правозастосування в цих сферах державного управління.

Витоки проблеми щодо невідповідності інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ до потреб сьогодення полягають у тому, що відповідні засади, сформовані в конкретний поточний історичний момент у певній країні, завжди зорієнтовано на

протидію будь-яким видам НС, імовірність настання яких, згідно з суб'єктивними оцінками компетентними органами та посадовими особами спектра наявних загроз і ризиків, є найбільш вірогідною.

Зважаючи на такі оцінки, що, природно, далеко не завжди можуть бути об'єктивними та єдино правильними, суб'єкти державного управління стратегічної дії (передусім, вищі посадові особи країни), спираючись переважно на власний минулий досвід, створюють (трансформують) і розвивають інституціональні засади функціонування національних державних систем ЦЗ. Безумовно, при цьому консервуються всі ті наявні та латентні структурно-функціональні недоліки цих систем, зумовлені помилками, які неминуче супроводжують процес суб'єктивного оцінювання уповноваженими суб'єктами державного управління спектра наявних небезпек, ризиків і загроз. А це, у свою чергу, призводить до неефективного та нерационального використання різних ресурсів (людських, природних, фінансових та ін.), кількість яких, як відомо, є завжди обмеженою.

Чи не найкращим чином відповідні процеси та тенденції державного управління у сфері ЦЗ характеризує відомий вислів, авторство якого приписують У. Черчіллю, про те, що генерали завжди готуються до минулої війни.

До речі, прибічники неоінституціоналізму також роблять акцент на обмеженості людського інтелекту, адже знання, якими володіють люди, завжди неповні, розрахункові та прогностичні здібності людини не безмежні, для здійснення логічних операцій потрібні час і зусилля. Тому рішення економічних агентів (у нашому випадку можна говорити про суб'єктів забезпечення ЦЗ, оскільки аналогія є цілком доречною) є раціональними лише до певних меж, які задаються неповнотою доступної їм інформації та обмеженістю їхніх інтелектуальних можливостей [175].

Згідно з усіма канонами діалектики системи ЦЗ вже на момент свого створення (чи то перетворення на будь-які оновлені, досконаліші інституційні форми), певною мірою втрачають свою ефективність, оскільки через науково-технічний і соціально-економічний розвиток, а також через дію інших багатоманітних зовнішніх та внутрішніх чинників з'являються нові виклики, загрози і ризики, по відношенню до яких ці системи виявляються повністю або частково інституційно та законодавчо неадекватними. Зазначені фактори детермінують необхідність проведення чергового етапу якісно нових інституційних та структурних перетворень у системах ЦЗ.

На підтвердження цих авторських суджень вважаємо за доцільне навести тезу фахівців із питань НБ С. Бабурина, М. Дзлієва, А. Урсула, які зазначають: «...кажучи про процес забезпечення безпеки, слід пам'ятати про його перманентність, постійну неза-

вершеність. Процес суспільного розвитку такий, що на місце одних суперечностей після їхнього вирішення приходять інші, що мають іноді принципово інші форму та зміст. Звідси випливає необхідність у безперервному прогнозуванні, створенні системи моніторингу появи й розвитку нових небезпек й загроз...» [77, с. 33].

Зважаючи на викладене, основним завданням сучасної науки в напрямі вдосконалення інституціональних засад функціонування державних систем ЦЗ є науково-практичне обґрунтування таких шляхів розвитку цих засад, які б в умовах обмеженості ресурсів дозволили в найбільш ефективний спосіб забезпечити поступовий розвиток відповідних систем як на поточний момент, так і в стратегічній перспективі, незалежно від деструктивних внутрішніх факторів та умов зовнішнього середовища, що постійно змінюються. Вирішення цього комплексного завдання, зрештою, є однією з визначальних передумов забезпечення максимально можливого рівня захищеності особистості, суспільства, держави, території, навколишнього природного середовища та інших об'єктів від НС різноманітної природи.

1.4. Концептуалізація цивільного захисту як системоутворювального елемента системи національної безпеки

У зарубіжних країнах (зокрема, у США, Китаї, Великобританії, Німеччині, Ізраїлі, Японії), які реально піклуються про власну державність, обороноздатність, забезпечення поступового розвитку та прагнуть зберегти свої геополітичні та гео економічні позиції в середньостроковій та довгостроковій перспективі, проблеми ЦЗ набувають усе більшої питомої ваги в межах здійснення комплексу заходів щодо забезпечення НБ.

Стосовно суверенних пострадянських держав слід зауважити, що за період з часів розпаду Радянського Союзу по цей час країни, які раніше входили до його складу, у забезпеченні своїх НБ, ЦО та ЗНТ від НС досягли різних результатів. Навіть у тих країнах СНД, які на сучасному етапі можуть послуговувати орієнтиром для партнерів у розвитку вказаних напрямів державної політики, населення навряд чи може бути задоволеним нинішнім рівнем захищеності від загроз, пов'язаних із ризиками виникнення НС техногенного, природного, соціального та воєнного характеру.

Щодо України потрібно насамперед відзначити, що анексія РФ території АР Крим, а також антитерористична операція у східних регіонах України послужили якісним тестом на визначення готовності системи забезпечення НБ та ЄДС ЦЗ до дій за

призначенням, і результати його виконання, на наш погляд, не можна визнати позитивними.

Ці події, крім безлічі інших негативних наслідків для країни, продемонстрували низьку ефективність державного механізму системи НБ, відповідального за сегмент ЦЗ, що, як ніколи раніше, актуалізувало необхідність пошуку шляхів його вдосконалення та, відповідно, розгляд питань, пов'язаних із концептуалізацією ЦЗ як важливого елемента формування системи НБ.

У Стратегії НБ України від 6 травня 2015 р., визначеній Радою національної безпеки і оборони України (далі – РНБО), поміж актуальних загроз НБ держави визначено незадовільний стан єдиної державної системи і сил ЦЗ, а однією зі складових основних завдань щодо підвищення обороноздатності держави – підвищення здатності системи ЦЗ до функціонування в умовах кризових ситуацій, що загрожують НБ. Також у згаданому офіційному документі стратегічного характеру закріплено положення про те, що розвиток ДСНС має забезпечити підвищення її здатності до ефективного управління ЄДС ЦЗ [348, п.п. 3.9, 4.3, 4.4].

Вирішення науково-практичного завдання щодо визначення місця та ролі ЦЗ у системі НБ, формулювання первинних науково-теоретичних положень, що дозволяють усвідомити логічні, структурні та функціональні зв'язки ЦЗ із системою НБ, є необхідною умовою обґрунтування наукової проблеми щодо невідповідності інституціональних засад діяльності державних систем ЦЗ до сучасних потреб розвитку держави та суспільства в умовах інтенсифікації та конвергенції ризиків і загроз різної природи.

Аналіз нормативно-правових актів концептуально-програмного та інформаційно-аналітичного характеру з питань НБ, а також щодо функціонування ЄДС ЦЗ, прийнятих у нашій країні в останні роки, засвідчує регулярну констатацію вищими органами державної влади факту незадовільного стану діяльності зазначеної державної системи, як, утім, й її попередниць: системи ЦО України, ЄДС НС, ЄДС ЦЗ населення й територій.

Проблематиці НБ присвятили свою увагу багато відомих учених, зокрема: М. Абдурахманов, С. Бабурін, В. Богданович, А. Возжеников, В. Горбулін, Ю. Даник, М. Дзлієв, Е. Карті, Р. Коен, В. Манилов, Н. Махутов, С. Мосов, В. Мунтіян, У. Перрі, Г. Почепцов, А. Семенченко, Г. Ситник, А. Урсул, В. Шамрай та ін.

Своєю чергою, науково-теоретичні та прикладні питання розвитку державних систем ЦЗ та їхніх аналогів, зокрема в контексті забезпечення НБ й оборони держави, досліджували такі науковці, як В. Акімов, Н. Брушлинский, В. Владимиров, Ю. Воробйов, Н. Долгін, Л. Жукова, Н. Клименко, С. Мосов, Б. Порфир'єв, В. Тищенко, М. Фалеев, В. Федоренко, Г. Федулов, Р. Цаліков, Ю. Шпаковский та ін.

Для розвитку та зближення теорій НБ (насамперед екологічної безпеки) та ЦЗ вагомий внесок, на наш погляд, мають праці А. Качинського [177; 178]. З тематики НБ та запобіганню «критичним ситуаціям» (збережено авторську термінологію. – С. А.) вважаємо за потрібне виділити колективну монографію Ю. Даника, Ю. Каткова, М. Пічугіна [124]. Також слід відзначити деякі аналітичні праці Д. Бірюкова з питань НБ, у яких автор, серед іншого, досліджує проблематику щодо концептуальних та інституційних засад НБ та ЦЗ [86; 87].

З-поміж останніх досліджень, у яких порушується питання про зростання ролі заходів ЦО та ЦЗ у забезпеченні НБ, вважаємо за необхідне виділити праці В. Владимірова [102, с. 4–14], Ю. Воробйова [106, с. 4–15], В. Зокоєва [167, с. 45–51], С. Мосова [226, с. 76–78]. Однак у цих публікаціях, на жаль, не запропоновано методологічних підходів до концептуалізації ЦЗ як найважливішої складової системи НБ, зокрема до структурування цієї системи в контексті необхідності чіткого визначення в ній місця ЦЗ.

У більшості відомих нам фундаментальних вітчизняних наукових праць, присвячених питанням НБ, а також в енциклопедичній літературі сфера державного управління, що має назву «цивільний захист», не належить до числа визначальних сфер (видів, сегментів, секторів) НБ.

Наприклад, як впливає з ЗУ «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411-VI, до основних засад внутрішньої політики у сфері НБ і оборони не належать будь-які напрями та заходи, що безпосередньо стосуються підвищення ефективності функціонування ЄДС ЦЗ та й узагалі функціонування сфери ЦЗ [284, ч. 1 ст. 6]. Підвищення рівня ЦЗ населення і територій від НС техногенного та природного характеру визначено однією із засад внутрішньої політики в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки [Там само, ч. 1 ст. 9].

На шляху визнання ЦЗ невід’ємним елементом формування системи НБ доволі знаковим є, по-перше, прийняття ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 12 лютого 2015 р. № 186-VIII (далі – ЗУ «Про внесення змін...» від 12 лютого 2015 р.) щодо визначення ЦЗ одним з основних напрямів державної політики з питань НБ [270, ст. 4, 7–9]; по-друге, віднесення сил ЦЗ до сил безпеки [350, п. 4]; по-третє, визначення ДСНС складовою сектора безпеки і оборони України, а також меж її відповідальності за організацію планування, реагування на загрози та під час виконання завдань за призначенням [348, розд. I, додаток].

Теорія НБ на сьогодні більшою мірою розроблена представниками політичних та інших наук (військових, правових та ін.), ніж наукові засади державного управління у сфері ЦЗ. Останні, на наш

погляд, теоретично є недостатньо розробленими та не відповідають потребам сьогодення, особливо з урахуванням сучасних глобалізаційних тенденцій та нинішньої геополітичної ситуації у світі.

Ці прогалини в науці державного управління та суміжних наукових галузях негативно впливають на результативність діяльності державних систем ЦЗ, а також певною мірою зумовлюють неефективну інтеграцію їх з відповідними системами НБ та із системами загальної оборони країни та протидії тероризму.

Дослідження питання щодо визначення місця та ролі ЦЗ у системі НБ, а також формулювання первинних науково-теоретичних положень, що дозволяють усвідомити логічні, структурні та функціональні зв'язки ЦЗ із системою НБ, являє собою комплексне науково-прикладне завдання. Його виконання передбачає, зокрема, структурування системи НБ у контексті чіткого визначення в ній місця ЦЗ, а також тих напрямів державної політики з питань НБ (видів, сфер НБ), які включає в себе (охоплює) або з якими функціонально пов'язана сфера державного управління: «цивільний захист».

Крім цього, ґрунтовний аналіз порушеного питання тісно пов'язано з низкою інших дослідних завдань, зокрема стосовно з'ясування цілей та завдань державного управління щодо ЦО, ЦЗ та ЗНТ від НС техногенного та природного характеру; визначення основних особливостей системності та інституціоналізму державного управління у вказаних напрямках державно-владної діяльності; дослідження підходів до розуміння смислового значення понять «надзвичайна ситуація», «цивільний захист», «цивільна оборона»; узагальнення методологічних підходів до класифікації НС та обґрунтування шляхів її удосконалення.

Незважаючи на наявний досить широкий дослідницький інструментарій, використовуваний представниками різних суспільних наук для дослідження проблематики НБ та державного управління у сфері ЦЗ, а також появу в останні роки наукових праць із питань взаємозв'язків ЦЗ із НБ [102; 106; 167; 226], слід констатувати, що на поточний момент питання про концептуалізацію ЦЗ як елемента формування системи НБ не отримало чітких та вичерпних відповідей фахівців.

На практиці ця прогалина призводить до того, що питаннями ЦЗ на державному, регіональному та місцевому рівнях займається безліч як колегіальних (КМУ, РНБО, комісії з питань техногенно-екологічної безпеки (далі – ТЕБ) та НС, евакуаційні комісії, штаби з ліквідації наслідків НС та ін.), так і одноосібних (вищих посадових осіб держави, керівників центральних та місцевих ОВВ, ОМС та ін.) суб'єктів державного управління, функції і завдання яких у відповідній сфері найчастіше сформульовано

абстрактно або частково продубльовано. Наслідком цього є формування режиму юридичної та політичної безвідповідальності за невиконання або неналежне виконання тих чи інших заходів ЦЗ.

Вважаємо, що аналогічні висновки з високою вірогідністю можна поширити на всю систему НБ країни. Ці фактори значною мірою зумовлюють низький рівень захищеності населення, територій, матеріальних і культурних цінностей від загроз, пов'язаних із ризиками виникнення НС різного характеру і масштабу.

Логіка дослідження вимагає внесення чіткості щодо вживання деяких базових термінів, узятих нами за основу дослідження, зокрема:

НБ – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави (національних інтересів), за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація загроз національним інтересам у різних сферах життєдіяльності суспільства і держави [110, с. 41];

система забезпечення НБ – складова системи НБ, сукупність взаємопов'язаних і взаємозумовлених механізмів (інституційних, організаційних, правових та ін.) й суб'єктів забезпечення НБ (посадові особи держави, органи державної влади та місцевого самоврядування, державні установи, сили і засоби сектора безпеки, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни), які на основі чинного законодавства трансформують політику НБ в цілеспрямовану скоординовану діяльність (заходи політичного, правового, організаційного, військового та іншого характеру) з реалізації національних інтересів (насамперед з виявлення, прогнозування, запобігання і нейтралізації загроз безпеці людини (громадянина), суспільства і держави) [110, с. 355];

система НБ – відкрита, динамічна соціальна система, головною метою якої є створення належних внутрішніх та зовнішніх умов для підтримки бажаного рівня захищеності інтересів національних та забезпечення цілісності суспільного організму та його прогресивного розвитку, а також нейтралізація небезпеки послаблення ролі й значення держави як суб'єкта міжнародного права, його здатності обстоювати вказані інтереси [Там само, с. 349].

Порівняльний аналіз відповідних термінів і понять, а також завдань й функцій, покладених, з одного боку, на системи ЦО та ЦЗ, а, з іншого – на систему НБ, показує, що реалізацію завдань ЦЗ в кінцевому підсумку спрямовано на досягнення стану захищеності людини, суспільства і держави від загроз, пов'язаних із ризиками виникнення НС техногенного, природного та воєнного характеру, що безпосередньо пов'язано з цілепокладанням НБ. До того ж як забезпечення ЦЗ, так і досягнення НБ будуються на схожих принципах та здійснюються фактично одним і тим же суб'єктним складом.

Наприклад, у Законі Республіки Білорусь «Про органи та підрозділи з надзвичайних ситуацій Республіки Білорусь» чітко закріплено положення про те, що органи й підрозділи з НС є складовою частиною системи забезпечення НБ Республіки Білорусь [161, ст. 1].

Незважаючи на, здавалося б, очевидний тісний функціональний взаємозв'язок НБ та сфери ЦЗ, у жодному з відомих нам енциклопедичних джерел з цих питань не виділяють ЦЗ як окрему сферу (вид, напрям, сегмент, сектор) НБ або ж відносно самостійний елемент системи її забезпечення.

Певною мірою таку ситуацію можна пояснити відмінностями смислового значення слів і термінів: «безпека», «оборона», «захист», оскільки, як зазначалося вище, поняття «національна безпека» трактується як « захищеність життєво важливих інтересів...» [110, с. 41]; «цивільна оборона» – як « система спеціально утворюваних державою органів...» [320] або як «система заходів із підготовки до захисту та щодо захисту...» [114, с. 383–386; 413, ст. 1]; «цивільний захист» – як «функція держави...» [185, ч. 1 ст. 4] чи як «загальнодержавний комплекс заходів...» [162, ст. 1].

До того ж термін «цивільний захист» у науці та практиці з'явився відносно недавно (у 1994 р.), і на сьогодні у світі відсутнє його уніфіковане визначення. Водночас слід констатувати, що підходи до визначення предметної сфери науки і практики, іменованої «цивільний захист», у деяких країнах є близькими та відносять до цієї сфери діяльність із запобігання НС техногенного та природного характеру, реагування на них, мінімізації та ліквідації наслідків таких ситуацій.

Не викликає сумнівів той факт, що ЦЗ – це комплексний, консолідований напрям державно-владної діяльності, який передбачає вирішення завдань та функціонування механізмів, що зачіпають багато напрямів (видів, сфер, сегментів) НБ, а державна система ЦЗ, таким чином, є найважливішою структурною ланкою як системи НБ, так й системи її забезпечення.

Втрата об'єктами воєнної, екологічної, природної, публічної, соціальної, техногенної та інших сфер НБ будь-якої зі своїх системотворчих властивостей, основних характеристик, параметрів та сутності за умов патогенних (дезорганізаційних, деструктивних) впливів з боку різних предметів, явищ або процесів є небезпечним фактором, що може ініціювати НС та інші, сутнісно близькі до них, кризові явища.

Інакше кажучи, порушення балансу в забезпеченні безпеки людини, суспільства і держави, поява небезпечних факторів і подій у зазначених сферах НБ можуть призвести до виникнення НС певного характеру, логічним наслідком чого повинна бути активізація від-

повідних структурних елементів системи забезпечення НБ та державної системи ЦЗ щодо діяльності (дій) за призначенням.

У зв'язку з цим можна констатувати, що ЦЗ – це функціонально більш широкий напрям державно-владної діяльності, що охоплює та інтегрує такі сфери прояву НБ, як техногенна, природна, соціальна та воєнна (якщо спиратись на законодавчо закріплену в Україні класифікацію НС [185, ст. 5]). Схему функціонального взаємозв'язку ЦЗ із відповідними видами (сферами прояву) НБ наведено в дод. Ж.

Ще в 1958 р. визнаний німецький фахівець з питань ЦО Е. Хампе, автор фундаментальної праці «Стратегія цивільної оборони», цілком слушно зазначав, що «...цивільна оборона нині зачіпає не тільки інтереси кожної окремої людини, а й усі сторони суспільного життя, будучи, таким чином, громадською справою в її повному значенні...» [424, с. 7]. На нашу думку, сьогодні ця теза не тільки не втратила своєї актуальності, а навпаки, набула ще більшої ваги.

Системний аналіз різноманітних джерел, у яких наведено визначення поняття «цивільний захист», описано завдання, функції, принципи, організаційні та інші засади діяльності у сфері ЦЗ, класифіковано НС, надає підстави для наступного висновку.

Сфера державного управління, пов'язана з виконанням завдань щодо ЦЗ, має міжгалузевий (міжвідомчий) характер, оскільки НС, діяльність щодо запобігання яким та реагування на які становить ядро відповідної галузі державного управління, різні за своїм характером та джерелами походження, вони зачіпають багато складових сфер та видів НБ (воєнну, публічну, пожежну, соціальну, техногенну, екологічну та ін.).

Наприклад, нещодавно створена в Україні ЄДС ЦЗ, по суті, інтегрувала в себе й колишню систему ЦО, виступає її правонаступницею, отже, мусить виконувати завдання з протидії НС різного характеру як у мирний час, так й в особливий період (воєнний час).

Необхідно зазначити, що донедавна, а саме до 12 лютого 2015 р., коли було внесено доповнення до ЗУ «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV (далі – ЗУ «Про основи НБ України») [270; 331], поміж загроз національним інтересам і НБ України такої групи загроз, як «загрози у сфері цивільного захисту», не виокремлювали, а органи управління й сили ЦЗ, відповідно, не належали до категорії суб'єктів забезпечення НБ.

Наведені обставини викликали науковий інтерес провести аналіз зазначених законодавчих нововведень у контексті впливу їх на ефективність інтеграції сфери ЦЗ із комплексним напрямом державно-владної діяльності – забезпеченням НБ держави, а також на результативність виконання органами і підрозділами ЦЗ завдань щодо забезпечення НБ й ЦЗ.

У КЦЗУ закріплено норму про те, що ЦЗ забезпечується, з урахуванням особливостей, визначених ЗУ «Про основи НБ України», суб'єктами, уповноваженими захищати населення, території, навколишнє природне середовище і майно, згідно з вимогами КЦЗУ – у мирний час, а також в особливий період – у межах реалізації заходів держави щодо оборони України [185, ч. 1 ст. 6].

Згідно із ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 12 лютого 2015 р. № 186-VIII (далі – ЗУ «Про внесення змін...» від 12 лютого 2015 р.) було внесено низку доповнень до ЗУ «Про основи НБ України», спрямованих на визначення ЦЗ одним з основних напрямів державної політики з питань НБ. Зокрема, за цим Законом:

1. Органи та підрозділи ЦЗ включено до переліку суб'єктів забезпечення НБ.

2. Перелік загроз національним інтересам і НБ України доповнено групою загроз у сфері ЦЗ, до яких відносяться: невідповідність до сучасних викликів стану ЄДС ЦЗ, сил ЦЗ, їхнього технічного оснащення; значне антропогенне й техногенне перевантаження території України, зростання ризиків виникнення НС техногенного та природного характеру; погіршення технічного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на річці Дніпро; непідтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України; небезпека техногенного, зокрема ядерного та біологічного, тероризму.

3. Основні напрями державної політики з питань НБ доповнено такими напрямками у сфері ЦЗ: забезпечення ефективного функціонування ЄДС ЦЗ, оснащення сучасними видами техніки сил ЦЗ; прийняття організаційних, економічних, інженерно-технічних та інших заходів щодо зниження ризиків виникнення НС до прийнятних рівнів; підвищення рівня екологічної, ядерної та радіаційної безпеки до норм і стандартів у відповідній сфері, в тому числі перетворення об'єкта «Укриття» Чорнобильської АЕС на екологічно безпечну систему.

4. Повноваження суб'єктів забезпечення НБ доповнено нормою про те, що органи і підрозділи ЦЗ здійснюють заходи щодо захисту населення і територій від НС у мирний час та в особливий період [270, ст. 4, 7–9].

Насамперед слід зазначити, що, незважаючи на внесені до ЗУ «Про основи НБ України» доповнення, у нормативній конструкції поняття «національна безпека» термін «цивільний захист» все ще не використовується [331, ст. 1], що здається нелогічним з огляду на зазначені законодавчі нововведення.

У чинному законодавстві України, зокрема в КЦЗУ, термін «органи і підрозділи цивільного захисту» юридично не визначе-

но, відповідна норма-дефініція в ньому відсутня. Водночас в основному законодавчому акті з питань ЦЗ широко використовуються співзвучні терміни: «суб'єкти забезпечення цивільного захисту», «органи управління цивільного захисту» (без визначення понять), «сили цивільного захисту» (визначення цього поняття міститься в п. 38 ч. 1 ст. 2 КЦЗУ) [185].

Підзаконні акти не вносять необхідної ясності у трактування терміна «органи і підрозділи цивільного захисту». Наприклад, у Положенні про Єдину державну систему цивільного захисту, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11 (далі – Положення про ЄДС ЦЗ) містяться дефініції «органи управління цивільного захисту», «координаційні органи» [294, п. 2]. При цьому в тексті цього Положення вживається ще й термін «постійно діючі органи управління цивільного захисту» [294, п. 10], хоча нормативне визначення такого поняття відсутнє.

У деяких актах, як, наприклад, у вступній частині наказу МВС від 20 лютого 2015 р. № 189, вживається термін «органи та підрозділи ДСНС України», смислове значення якого з юридичної точки зору також не цілком зрозуміле та неоднозначне [300].

Подібна термінологічна плутанина, як цілком обґрунтовано можна припустити, не сприятиме ефективному виконанню «органами та підрозділами цивільного захисту» завдань із нейтралізації загроз національним інтересам і НБ України, реалізації основних напрямів державної політики з питань НБ, здійсненню повноважень щодо захисту населення і територій від НС у мирний час та в особливий період.

Стосовно закріплених у ЗУ «Про основи НБ України» переліку загроз національним інтересам і НБ України, а також основних напрямів державної політики у сфері ЦЗ необхідно зазначити, що відповідні положення не містять нічого принципово нового і відмінного від характеристики викликів, ризиків і загроз, а також пріоритетних завдань державного управління в цій галузі, які неодноразово констатувалися в прийнятих раніше нормативних актах концептуально-програмного характеру (концепціях, державних програмах тощо), а також в інформаційно-аналітичних матеріалах, підготовлених за участю МНС чи ДСНС.

По суті, аналогічний спектр загроз і пріоритетні напрями державної політики щодо забезпечення НБ у частині, що стосується сфери ЦЗ, були актуальними для України ще на зорі її незалежності і цілком обґрунтовано могли би бути визначені ще в Концепції ЦО (1992 р.), з тією лише різницею, що замість ЄДС ЦЗ було б названо систему ЦО, а замість сил ЦЗ було б указано сили ЦО: війська, спеціалізовані та невоєнізовані формування.

Перелік загроз національним інтересам і НБ України у сфері ЦЗ, що міститься в ст. 7 ЗУ «Про основи НБ України», на наш погляд, є неповним (фрагментарним) і не відбиває реальної картини наявного сьогодні в країні комплексу тих, що існують, та потенційних ризиків і загроз, які можуть зумовити виникнення соціальних та/або воєнних НС, а також НС комбінованої природи.

Є певні зауваження до основних напрямів державної політики з питань НБ в цій царині (ст. 8 ЗУ «Про основи НБ України»), оскільки перелік їх, на нашу думку, міг би бути істотно доповнений і уточнений. Такий напрям, наприклад, як «забезпечення ефективного функціонування єдиної державної системи цивільного захисту», краще було б сформулювати інакше – «забезпечення ефективного захисту населення, навколишнього природного середовища та інших об'єктів від НС різного характеру й масштабу», оскільки кінцевою метою державного управління в досліджуваній сфері є забезпечення ефективного ЦЗ, а не суто ЄДС ЦЗ, бо остання є лише комплексним інструментом, створеним для досягнення зазначеної мети.

Незадовільна оцінка стану ЄДС ЦЗ, визначена як у ЗУ «Про основи НБ України» [331, ст. 7], так і в Стратегії НБ України від 6 травня 2015 р. [357, п.п. 3.9], для вітчизняної антикризової науки і практики вже давно не є новиною та цілком віддзеркалює сучасний стан ЦЗ у нашій країні. Як свідчить практика, подібна оцінка не тягне негативних правових і кадрових наслідків для органів державної влади та посадових осіб, відповідальних за цей сегмент НБ.

Також виникає логічне запитання. За допомогою якого дослідного інструментарію було визначено стан ЄДС ЦЗ на предмет її відповідності до викликів, що існують, і що саме оцінювалося (з урахуванням того, що на час прийняття ЗУ «Про внесення змін...» від 12 лютого 2015 р. і Стратегії НБ України від 6 травня 2015 р. відповідну державну систему фактично ще не було створено, оскільки не створено було її підсистеми)?

Той факт, що «органи і підрозділи цивільного захисту» відтепер належать до категорії суб'єктів забезпечення НБ, на які покладено повноваження щодо здійснення заходів із захисту населення і територій від НС у мирний час та в особливий період (ст. 9 ЗУ «Про основи НБ України»), з точки зору реального підвищення в Україні рівня НБ та ЦЗ не має абсолютно ніякого значення, оскільки органи державної влади та ОМС як суб'єкти забезпечення ЦЗ і без того повинні здійснювати відповідні заходи на виконання приписів КЦЗУ та інших законодавчих актів із питань ЦЗ.

Не можна оминути той факт, що після прийняття 12 лютого 2015 р. аналізованих нами доповнень до ЗУ «Про основи НБ України» до статусних законодавчих актів з питань діяльності ключо-

вих суб'єктів забезпечення ЦЗ загальнодержавного рівня (РНБО, КМУ, МВС, ДСНС) не було внесено будь-яких змін і доповнень, які б уточнювали й конкретизували їхні функції та повноваження як суб'єктів забезпечення НБ.

На наш погляд, прийняті 12 лютого 2015 р. доповнення до ЗУ «Про основи НБ України» відчутно не вплинуть на ефективність здійснення в нашій країні комплексу заходів із забезпечення як ЦЗ, так і НБ, рівень захищеності населення від НС та на обсяг повноважень і межі відповідальності органів і підрозділів ЦЗ. Відповідні законодавчі нововведення потребують суттєвого доопрацювання та конкретизації.

Підсумовуючи викладене необхідно наголосити на тому, що, функція держави – «цивільний захист» має посідати особливе місце в комплексі державно-управлінських та інших заходів, спрямованих на забезпечення НБ, виконуючи консолідаційну та інтегровальну роль у таких напрямках державної політики щодо забезпечення НБ, як воєнна, екологічна, природна, публічна, соціальна, техногенна. Відповідно, питанням розвитку державних систем ЦЗ, зокрема інституціональних засад їхнього функціонування, вищим керівництвом країни та іншими уповноваженими суб'єктами державного управління має приділятися значно більше уваги при реформуванні системи НБ та визначенні механізмів щодо її вдосконалення.

Процеси інституціоналізації ЦЗ як невід'ємного елемента формування системи НБ потребують дальшого проведення фундаментальних міждисциплінарних досліджень з відповідної проблематики.

Висновки до розділу 1

Вирішення комплексу дослідних завдань, спрямованих на постановку та обґрунтування наукової проблеми щодо інституціональних засад державного управління у сфері ЦЗ, дозволяє дійти таких висновків:

Проведений автором аналіз історії зародження та розвитку функції держави щодо ЗНТ від НС з давніх часів до наших днів показує, що її зміст постійно розширювався за рахунок охоплення цією державною функцією все більшої кількості видів діяльності із протидії новим видам загроз: техногенним, воєнним (зокрема, пов'язаним із ризиками застосування зброї масового ураження), терористичним. Логічним наслідком цього було ускладнення різних механізмів державного управління у вказаній сфері, що згодом призвело до створення різними країнами для виконання відповідної функції спеціальних систем: з другої третини ХХ ст.

– систем МППО; з початку 50-х рр. XX ст. – систем ЦО, а з кінця 90-х рр. XX ст. – систем ЦЗ.

Цей аналіз послужив основою для обґрунтування авторського підходу до періодизації всесвітньої історії становлення функції держави щодо ЗНТ від НС, яка складається з таких періодів: I – «Аграрний період»: період давнини та Середні віки (близько IV–III тис. до н. е. – остання третина XIII ст. н. е.); II – «Доіндустріальний період»: пізні Середньовіччя та початок Нового часу (остання третина XIII ст./кінець XVIII – перша половина XIX ст.); III – «Ранній індустріальний період»: поява техногенних факторів у сфері ЗНТ від НС (кінець XVIII – друга половина XIX ст.); IV – «Період формування системи міжнародно-правових угод про цивільний захист»: період монополістичного капіталізму та формування глобального ринку (остання третина XIX ст. – 1914–1918 рр.); V – «Період місцевої протиповітряної оборони» (1914–1918 рр. – кінець 40-х рр. XX ст.); VI – «Період цивільної оборони» (кінець 40-х/початок 50-х рр. XX ст. – 80-ті/початок 90-х рр. XX ст.); VII – «Період концепції цивільного захисту» (80-ті/початок 90-х рр. XX ст. – початок XXI ст.); VIII – «Сучасний період» (початок XXI ст. – по цей час). Крім цього, він (аналіз) дав змогу дійти важливого висновку про те, що для державного управління у сфері ЦЗ є характерним наздоганяючий, а не поступовий, чи, тим більше, випереджаючий розвиток, що є однією з основних складових наукової проблеми щодо невідповідності у конкретний історичний момент часу інституціональних засад функціонування державних систем ЦЗ наявному спектру та масштабу загроз у різних сферах життєдіяльності людини, суспільства і держави.

За допомогою компаративного методу дослідження встановлено, що у різних країнах застосовуються диференційовані підходи до назви, функціонального змісту та обсягу напрямів управлінської діяльності, у рамках яких здійснюється комплекс заходів щодо ЗНТ від НС. Така ситуація зумовлює відмінності у способах формування державами законодавства з питань ЦЗ, ЦО та ЗНТ від НС техногенного та природного характеру, назви та навіть кількості створюваних ними систем для вирішення відповідних завдань, а також суттєво впливає на обрану інституційну модель забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ.

Сфера державного управління, іменована в Україні «цивільний захист», за характером та обсягом завдань і функцій не є еквівалентною таким напрямам управлінської діяльності як «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» або «цивільна оборона», та фактично являє собою певний симбіоз останніх. Відсутність універсальних науково

обґрунтованих рішень щодо структурно-функціональної інтеграції зазначених напрямів, є однією з важливих складових наукової проблеми щодо невідповідності інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ та їхніх аналогів до потреб сьогодення.

На підставі узагальнення, аналізу та синтезу основних інституціональних особливостей та системних властивостей державного управління у сфері ЦЗ, а також ґрунтуючись на системному підході та положеннях теорії інституціоналізму, сформованою представниками різних суспільних наук, автором запропоноване визначення поняття *«інституціональні засади розвитку державних систем цивільного захисту»* як основні системоутворювальні елементи відповідних державних систем (підсистеми, ланки, органи державної влади, ОМС, юридичні особи (суб'єкти господарювання та неприбуткові організації), сили ЦЗ), а також базисні (статусні) законодавчі акти, що визначають правовий режим діяльності державних систем ЦЗ, особливості правового статусу суб'єктів забезпечення ЦЗ, які в сукупності та взаємозв'язку детермінують кількісно-якісні та сутнісні зміни (перетворення) в цих системах, зумовлюють їхню інституціоналізацію під впливом різних внутрішніх і зовнішніх чинників.

Установлено, що управлінська діяльність щодо запобігання та реагування на НС, має комплексний (багатофункціональний, міжгалузевий та міжвідомчий) характер, оскільки НС можуть бути різними за характером походження джерела, а отже, вона тісно перетинається із численними напрямками державної політики щодо забезпечення НБ, у тому числі воєнної, екологічної, пожежної, публічної, соціальної, техногенної. Втрата об'єктами зазначених сфер прояву (видів, сегментів) НБ будь-якої зі своїх системоутворювальних властивостей, основних характеристик, параметрів та сутності за умов патогенних (дезорганізаційних, деструктивних) впливів з боку різних предметів, явищ або процесів є небезпечним фактором, що може ініціювати НС та інші, сутнісно близькі до них, кризові явища. Порушення балансу в забезпеченні безпеки людини, суспільства і держави, поява небезпечних факторів і подій у згаданих сферах НБ можуть призвести до виникнення НС певного характеру, логічним наслідком чого має бути активізація діяльності відповідних структурних елементів системи забезпечення НБ та державної системи ЦЗ щодо дій за призначенням.

У зв'язку з цим, зроблено висновок про те, що функція держави «цивільний захист» має посідати особливе місце в комплексі державно-управлінських та інших заходів, спрямованих на забезпечення НБ, виконуючи консолідаційну та інтегровальну роль у зазначених вище напрямках державної політики з питань НБ.

Розділ 2

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Терміни та поняття «цивільна оборона» і «цивільний захист»: етимологічні та логіко-семантичні аспекти

Ефективність реформ державного управління у сфері ЦЗ, реальне підвищення якості державних інститутів та ефективності правового регулювання, як, утім, і результативності наукових досліджень з цих питань, багато в чому залежить від використання уніфікованої науково обґрунтованої термінології.

Вибір основного терміна й поняття на позначення сфери державного управління щодо ЗНТ від НС різної природи – це не лише суто термінологічне завдання, а значно глибша за своїм змістом, концептуальна проблема науково-прикладного характеру.

Такі терміни і поняття, як «цивільна оборона», «цивільний захист», «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій», мають найважливіше концептуальне, методологічне та ідеологічне значення для функціонування й розвитку відповідних галузей у національних державах. Законодавче закріплення одного зі згаданих термінів як базового значною мірою визначає підходи країн до побудови понятійно-термінологічної системи в цій царині, формування державних систем ЦЗ та їхні функціональні пріоритети.

Зазначені поняття сьогодні доволі широко застосовуються у спеціальному законодавстві України, багатьох зарубіжних держав, зокрема країн СНД, науці та практиці. Однак вони дещо застаріли та не цілком адекватно відбивають нову глобальну безпекову реальність та її внутрішні й зовнішні загрози, з якими стикаються країни, що розвиваються.

Використання ж терміна «цивільний захист», на наш погляд, має вкрай деструктивний характер для розвитку теоретико-методологічних і концептуально-цільових засад державного управління у сферах ЦО та ЗНТ від НС техногенного та природного характеру. Цей чинник не може негативно не позначатись на результативності державних систем ЦЗ та їх аналогів, ефективності інституціональних засад їхніх функціонування та розвитку.

Термінологічні питання у сфері ЦЗ ґрунтовно досліджували науковці: В. Владимиров, Ю. Воробйов, Е. Жердев, Л. Жукова, Н. Клименко, В. Кондратюк, А. Костров, С. Кузнichenko, С. Куче-

ренко, С. Мосов, В. Пантелеев, В. Перевошиков, М. Сегаль, А. Ткачова, Г. Федулов, О. Фролов, І. Шпильовий та ін.

Заслугує на увагу наукова стаття українського фахівця С. Мосова [226], який, зокрема, аргументував думку щодо визначальної ролі в сучасних безпекових умовах терміна «цивільна оборона» [226, с. 92]. У цьому контексті також варто відзначити публікацію В. Кондратюка [191].

Водночас на користь широкого використання в науці та практиці терміна «цивільний захист» активно висловлювались у своїх роботах Е. Жердев [151], В. Володимиров [99–101], С. Кучеренко, В. Пантелеев, В. Перевошиков, М. Сегаль [179], Г. Федулов [418].

Окремо слід виділити наукову працю російських фахівців А. Кострова та А. Ткачової, яка, на нашу думку, має фундаментальне значення для розвитку понятійно-категорійного апарату у сфері ЦЗ [197].

Аналіз останніх досліджень і публікацій з окресленої тематики засвідчує наявність у фаховій літературі певної наукової дискусії щодо обґрунтованості вживання для назви сфери державного управління, у межах якої здійснюються заходи щодо ЗНТ від НС, одного з таких термінів: «цивільна оборона», «цивільний захист».

Нами досліджені етимологічні та логіко-семантичні аспекти термінів і понять «цивільна оборона» та «цивільний захист» у контексті визначення одного з них як основного і пріоритетного для позначення комплексу державних заходів щодо ЗНТ від НС різного характеру.

Значне поширення у вітчизняному науковому середовищі на початку 90-х рр. минулого століття пацифістських ідей, пов'язаних з демілітаризацією ЦО, і поява терміна «цивільний захист» не були випадковими та стали одним із наслідків розпаду СРСР. З нашої точки зору, це не що інше, як ідеологічне вкидання (інформаційна диверсія) у сфері ЦО, спрямоване на підрив її концептуальних, а згодом і інституціональних засад.

Основна ідея та концепція ЦЗ зародилися не так давно – наприкінці 70-х – на початку 80-х рр. ХХ ст., чому сприяла низка природних катастроф, техногенних аварій на об'єктах атомної енергетики і хімічної промисловості, що виникли в різних країнах світу, а також фактор закінчення «холодної війни». На офіційному рівні базові положення концепції ЦЗ було сформульовано та оприлюднено у квітні 1994 р. на 10-й Всесвітній конференції з ЦО (м. Амман, Йорданія), проведеної під егідою Міжнародної організації цивільної оборони (МОЦО), та закріплено в Амманській декларації з ЦО [439].

Ознайомлення з науковими працями (монографіями, статтями, доповідями та ін.), де наводяться результати дослідження понятійно-категорійного апарату у сфері ЦЗ, показало, що автори

їх солідарні в думці стосовно того, що концепція ЦЗ і сам термін «цивільний захист» набули поширення після прийняття в 1994 р. Амманської декларації з ЦО.

Можна сказати, що зазначена точка зору у науковому середовищі фактично має загальноновизнаний, аксіоматичний характер, однак, разом з тим, жоден дослідник не посиляється на першоджерело, а саме безпосередньо на текст Амманської декларації з ЦО, обмежуючись посиланнями на вторинні джерела інформації, зокрема енциклопедичні [114; 118]. Ця обставина спонукала нас до ознайомлення з автентичним текстом зазначеного документа на офіційному сайті МОЦО, де його подано кількома іноземними мовами [439]. Проведений контекст-аналіз відповідної декларації показав, що ні в її назві, ні в тексті словосполучення «цивільний захист» (англ. – *Civil Protection*) не вживається, у той час як термін «цивільна оборона» (англ. – *Civil Defence*) в різних варіаціях згадується в тексті 11 разів. Більше того, буквальний переклад документа, прийнятого за підсумками 10-ї Всесвітньої конференції з ЦО, звучить як «Амманська декларація з цивільної оборони» (*Amman Declaration on Civil Defence*) (курсив наш. – С. А.) [440].

У зв'язку з цим обґрунтований подив викликає той факт, що не тільки в енциклопедичній літературі з питань ЦО та ЦЗ використовується неточний переклад назви зазначеної декларації [114, с. 87, 383; 118, с. 114], але й у виданні МОЦО – Міжнародному часописі з питань ЦО, де наведено повний текст Амманської декларації з ЦО англійською мовою, в її назві використано слово «захист» (*protection*), а не «оборона» (*defence*) [440, с. 4]. Аналогічно слово «оборона» замінено словом «захист» і в назві 10-ї Всесвітньої конференції з ЦО [Там само].

Деякі українські науковці також некоректно тлумачать зміст Амманської декларації з ЦО, помилково стверджуючи, що вона рекомендувала урядам усіх країн замінити термін «цивільна оборона» на «цивільний захист» [408, с. 128]. Проведений нами аналіз першоджерела показав, що такої рекомендації відповідний документ не містить (переклад офіційного тексту Амманської декларації з ЦО наведено в дод. В).

Ухвалення Амманської декларації з ЦО, безперечно, стало публічної фіксацією в експертному середовищі нового етапу розвитку державного управління у сферах ЦО та ЗНТ від НС техногенного та природного характеру, по суті, окресливши контури нової пацифістсько-гуманітарної парадигми ЦО, зорієнтованої на виконання завдань мирного часу, яка, як ми вже зазначали, фактично формувалася ще з кінця 70-х рр. минулого століття.

Після Амманської конференції в багатьох країнах (передусім країнах, що розвиваються, зокрема республіках колишнього

СРСР), з різною інтенсивністю та результативністю, почали відбуватися процеси реорганізації національних систем ЦО у відповідні державні системи ЦЗ, а в деяких країнах паралельно створювались міжвідомчі державні системи, призначені для виконання завдань щодо ЗНТ від НС техногенного та природного характеру.

В Україні концепція ЦЗ, а також ідея трансформації національної системи ЦО в більш універсальну, девонізовану державну систему ЦЗ, без належного наукового опрацювання та соціально відповідального осмислення наслідків її впровадження науковим співтовариством і керівництвом країни, досить швидко та міцно увійшла у свідомість багатьох вітчизняних науковців і фахівців-практиків. За 25-річний період існування незалежної Української держави концепція ЦЗ набула характеру домінування у сферах ЦО та ЗНТ від НС, а сам термін «цивільний захист» було законодавчо визнано як основний для позначення відповідної функції держави [185, ст. 4].

Процес поступового запозичення ідеї ЦЗ та відповідного терміна в науку, а також в управлінську та правозастосовну практику у сфері ЦО, поряд з іншими деструктивними явищами і процесами, що відбувались у нашій країні в 90-х рр. ХХ ст. (руйнуванням ракетно-ядерного щита, зниженням оборонного потенціалу держави, що було викликане скороченням видатків на оборону, соціально-економічною кризою тощо) призвів, з одного боку, до фактичного розвалу національної системи ЦО, а з іншого – до створення передумов для формування більш широкої сфери державного управління «цивільний захист», контури якої на сьогодні функціонально є доволі розмитими.

По більш ніж двадцятьох роках з моменту прийняття Амманської декларації з ЦО можна констатувати, що нині в багатьох країнах термін «цивільний захист» набув значного поширення як універсальний термін на позначення комплексу заходів щодо ЗНТ від НС різного характеру (зазвичай за винятком воєнних НС).

Разом з тим слід визнати, що далеко не в усіх країнах цей термін було запозичено в національне законодавство, а системи ЦО реорганізовано в системи ЦЗ, сфокусовані на протидію НС мирного часу.

Наприклад, у таких країнах, як Великобританія, Ізраїль, Німеччина, Росія та деякі ін., термін «цивільна оборона» (*Civil Defence*), який вжито в акті міжнародного публічного права – Дод. протокол I до Женевських конвенцій 1949 р. [137, ст. 61], активно використовується по цей час.

В Амманській декларації з ЦО не наводиться визначення поняття «цивільний захист», що вже є достатньою передумовою його різного трактування.

В українському законодавстві перша згадка про термін «цивільний захист» зустрічається в назві підзаконного акта – Поста-

нові КМУ «Про затвердження типових положень про управління та відділи з питань надзвичайних ситуацій та *цивільного захисту* населення» (курсив наш. – С. А.) від 5 жовтня 1998 р. № 1594, де цей термін вжито без визначення поняття [309].

Норма-дефініція «цивільний захист» на рівні закону в Україні вперше з'явилась у 2004 р. (лише через 10 років по прийнятті Амманської декларації з ЦО) в ЗУ «Про правові засади ЦЗ», де відповідне поняття тлумачилось як система організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, здійснюваних центральними і місцевими ОВВ, ОМС, 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 НС, що загрожують життю та здоров'ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час і в особливий період [344, ст. 1].

Слід звернути увагу на те, що, конструюючи поняття «цивільний захист», закріплене в зазначеному нормативно-правовому акті, законодавець використав системний підхід, характерний також для формалізації таких синонімічних понять, як «цивільна оборона», «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру». Його сутність полягає в тому, що перелічені терміни визначаються як система (комплекс) певних пов'язаних між собою заходів та/або суб'єктів, які ці заходи реалізують.

Наприклад, «Цивільна оборона України», згідно з ЗУ «Про ЦО» від 3 лютого 1993 р., є державною системою органів управління, сил і засобів, що створюється для організації та забезпечення захисту населення від наслідків НС техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру [371, ст. 1].

У свою чергу, відповідно до ЗУ «Про ЗНТ від НС», «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» – система організаційних, технічних, медико-біологічних, фінансово-економічних та інших заходів із запобігання НС та реагування на НС техногенного та природного характеру і ліквідації їхніх наслідків, що реалізуються центральними і місцевими ОВВ, ОМС, відповідними силами та засобами підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності й господарювання, добровільними формуваннями та спрямовані на захист населення й територій, а також матеріальних і культурних цінностей та довкілля [314, ст. 1].

Обидва згаданих закони на сьогодні втратили юридичну силу у зв'язку з уведенням у дію з 1 липня 2013 р. КЦЗУ, проте терміни «цивільна оборона», «захист населення і територій від надзвичай-

них ситуацій техногенного та природного характеру», як і багато похідних від них спеціальних термінів, надалі використовуються в текстах підзаконних актів, у практичній діяльності органів державної влади та посадових осіб, зокрема в їхній службовій кореспонденції, у науковому середовищі, а також у повсякденній лексиці фізичних осіб (задля справедливості слід сказати, що термін «цивільна оборона» останнім часом використовується більш обмежено).

КЦЗУ закріпив принципово новий і більш точний, актуальний і своєчасний підхід до розуміння сутності діяльності держави у сфері ЦЗ, визначивши «цивільний захист» саме як *функцію держави* (курсив наш – С. А.), спрямовану на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їхніх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [185, ст. 4].

Відповідна зміна національного підходу щодо змісту дефініції «цивільний захист» є принциповою з точки зору стратегії та перспектив розвитку цього комплексного напрямку державного управління, оскільки відтепер ЦЗ на рівні закону визнається функцією держави, а це дає певні підстави вважати, що завдання й заходи ЦЗ в нашій країні з часом буде піднято на якісно новий, більш високий рівень організації та здійснення. Розуміння ЦЗ як функції держави найбільш повно й точно відповідає сутності, змісту та масштабу державно-управлінської діяльності в цій сфері.

Чималий інтерес до формалізації поняття «цивільний захист» являє підхід, застосований у законі Казахстану «Про ЦЗ», відмінною позитивною особливістю якого є використання у відповідній дефініції терміна «цивільна оборона» з прямою вказівкою на те, що ЦЗ включає в себе заходи щодо організації та ведення ЦО. Однею з істотних семантичних відмінностей цього визначення є включення до предметної сфери ЦЗ заходів із забезпечення пожежної та промислової безпеки, формування, збереження й використання державного матеріального резерву [162]. На наш погляд, у цій частині підхід до тлумачення поняття «цивільний захист», закріплений у згаданому законі Республіки Казахстан, є дискусійним.

Для повноти картини концептуальних підходів до визначення поняття «цивільний захист» слід охарактеризувати найпоширеніші й найбільш, на нашу думку, цікаві та такі, що заслуговують на увагу, погляди науковців з цього питання.

В енциклопедичній літературі з питань ЦО та ЦЗ поняття «цивільний захист» трактується як сукупність усієї гуманітарної діяльності, пов'язаної із захистом населення, навколишнього середовища та власності як від небезпек, що виникають під час ве-

дення воєнних дій, так і в разі аварій і стихійних лих [114, с. 383]. У зазначеному джерелі вказується, що термін «цивільний захист» є синонімом терміна «цивільна оборона». Він рекомендований до використання Амманською декларацією з *цивільного захисту* (курсив наш. – С. А.), прийнятою на міжнародному форумі МОЦО в Аммані (Йорданія) 3–5 квітня 1994 р. Термін «цивільний захист» більш точно відбиває зміст діяльності в цій сфері, бо практичним змістом цієї діяльності є захист, а не такий конфліктний метод активної протидії, як оборона [Там само].

В. Владимиров, який є активним прибічником необхідності широкої імплементації терміна «цивільний захист» у науку та практику, вважає, що цей термін має пріоритет над терміном «цивільна оборона» з таких причин:

- він предметно умовний (як того потребує назва) й досить точно відповідає змісту термінів «протидія надзвичайним ситуаціям», «захист населення і територій», «попередження та ліквідація надзвичайних ситуацій», «цивільна оборона»;

- він стислий, емний, зручний у використанні, об'єднує в собі та замінює всі вищезгадані терміни з усіма смисловими відтінками й відмінностями їх, що побічно сприяє інтеграції майбутньої системи в єдину, котра діє як у мирний, так й у воєнний час (ідеться про формування російської системи ЦЗ шляхом інтеграції (злиття) ЦО та РСНС);

- більш точний, ніж термін «цивільна оборона», оскільки фактичним змістом діяльності в цій галузі є захист, а не такий конфліктний метод активної протидії, як оборона;

- є аналогічним до назви подібних сфер діяльності та систем багатьох розвинених держав, у тому числі Європейської системи ЦЗ, чим спрощує міжнародне співробітництво у цій галузі;

- зберігає спадковість міжнародних правових документів, сформульованих стосовно ЦО, оскільки на нього поширюється дія Дод. Протоколу I до Женевських конвенцій (Амманська конференція МОЦО, 1994 р.) та інших актів [100; 101, с. 61].

Прихильниками необхідності ширшого введення в науковий обіг та практику терміна «цивільний захист» серед науковців, крім В. Владимірова, є його співвітчизники Е. Жердев [151] та Г. Федулов [416].

В енциклопедичній літературі з питань державного управління [143, с. 636], а також із питань НБ [110, с. 147] міститься визначення поняття «цивільний захист» аналогічне тому, яке використовувалося свого часу в ЗУ «Про правові засади ЦЗ», який на сьогодні вже втратив чинність. Що ж стосується поняття «цивільна оборона», то в цих джерелах воно не наводиться.

Ця обставина, на наш погляд, вказує на те, що автори цих видань не надають належного значення та уваги питанням ЦО, зокрема в контексті вирішення завдань державного управління та НБ, а також побічно підтверджує той факт, що наша держава та наукове співтовариство відводять питанням ЦО далеко не першорядне значення, що, безперечно, не сприяє формуванню та розвитку відповідної сфери державного управління.

Термін «цивільний захист» трактується і як комплекс заходів з підготовки до захисту та у справах захисту населення, навколишнього природного середовища, матеріальних і культурних цінностей від НС природного й техногенного характеру, а також від небезпек, що виникають унаслідок збройних конфліктів [212, с. 6].

Ю. Воробйов визначає «цивільний захист» як комплекс заходів щодо захисту населення, навколишнього середовища, матеріальних і культурних цінностей у різного роду кризових ситуаціях, у тому числі від НС мирного та воєнного часу [105, с. 109]. Однак у цьому визначенні, як цілком слушно зауважує А. Костров, використовується термін «кризова ситуація», який у законодавстві юридично не визначено [157, с. 222]. На цьому ж аспекті акцентують увагу інші автори [179, с. 6].

В. Измалков під ЦЗ розуміє систему заходів та дій щодо ЗНТ від НС мирного та воєнного часу, у тому числі тих, що виникають під час ведення військових дій або внаслідок цих дій, а також щодо забезпечення пожежної безпеки та безпеки людей на водних об'єктах. До системи заходів та дій, здійснюваних у межах ЦЗ, також входять забезпечення захищеності критично важливих для НБ держави об'єктів та збереження об'єктів, необхідних для сталого функціонування економіки та виживання населення в умовах воєнного часу [169, с. 163].

Узагальнення та порівняльний аналіз найбільш поширених на сьогодні в науці та у законодавстві підходів до формулювання поняття «цивільний захист» дозволяють констатувати відсутність універсального визначення цього терміна. Проте можна виділити деякі найбільш істотні ознаки, що відмежовують відповідну сферу державного управління від суміжних, функціонально близьких їй галузей. Отже, заходи щодо забезпечення ЦЗ:

– спрямовано на забезпечення захищеності великого кола об'єктів: фізичних та юридичних осіб, навколишнього природного середовища, культурних, матеріальних цінностей (тут, на наш погляд, необхідно відзначити дві важливі обставини: по-перше, незважаючи на використання слова «цивільна», захисні заходи стосуються всього населення (зокрема, апатридів, біпатридів тощо) незалежно від наявності громадянства держави, по-друге, такі об'єкти ЦЗ, як фізичні і юридичні особи, виступають одночас-

но суб'єктами забезпечення ЦЗ; по-третє, важливим об'єктом ЦЗ є об'єкти культурної спадщини);

- здійснюються органами державної влади, ОМС, юридичними особами публічного та приватного права, фізичними особами, їхніми силами і засобами на всій території держави та мають загальнодержавне значення;

- реалізуються як у мирний час, так і в умовах воєнних та збройних конфліктів (хоча слід зазначити, що на відміну від ЦО, пріоритет віддається плануванню та здійсненню захисних заходів на мирний час);

- складаються з двох взаємопов'язаних та взаємододатних функціональних блоків, кожен з яких передбачає реалізацію певних специфічних завдань: 1) запобігання НС; 2) реагування на НС та ліквідації наслідків їх (однією з відмінних особливостей ЦЗ, на тлі ЦО, є активне декларування превентивних заходів щодо НС техногенного та природного характеру);

- включають у себе систему (комплекс) різномірних заходів: інженерно-технічних, організаційних, фінансово-економічних, правових, санітарно-гігієнічних та ін., які, що важливо, повинні плануватися та здійснюватись у комплексі та взаємозв'язку;

- за змістом становлять діяльність із запобігання НС природного та техногенного характеру, ліквідації їхніх наслідків (як пріоритетну. – С. А.), а також від наслідків воєнних і збройних конфліктів.

Дослідження поняття та сутності ЦЗ, а також специфіки відповідної сфери державного управління було б неповним без розгляду семантики терміна «цивільна оборона», неправильна та вузьковідомча інтерпретація сенсу якого, по суті, привела до появи в науці та практиці терміна «цивільний захист». Як ми вже зазначали, у багатьох країнах термін «цивільна оборона» є основним у відповідній галузі науки і практики, більше того, саме його вжито у Дод. Протоколі І до Женевських конвенцій, ратифікованому парламентами більшості країн світу.

Проведений нами аналіз низки нормативних та наукових джерел, у частині підходів до визначення поняття «цивільна оборона», дозволяє констатувати, що в цьому питанні існує певний консенсус, оскільки в більшості джерел поняття «цивільна оборона», а також завдання ЦО майже ідентичні. Викладене дозволяє обмежитися кількома прикладами визначення поняття «цивільна оборона», які, на наш погляд, найбільш точно віддзеркалюють характер та істотні ознаки цього напрямку державно-владної діяльності.

Зокрема, у законі Казахстану «Про ЦЗ» «цивільна оборона» є складовою частиною державної системи ЦЗ, призначеною для реалізації загальнодержавного комплексу заходів, що проводяться

в мирний і воєнний час, щодо захисту населення і території Республіки Казахстан від впливу факторів ураження (руйнування) сучасними засобами ураження, НС природного і техногенного характеру [162, п. 6 ст. 1].

У ФЗ РФ «Про ЦО» термін «цивільна оборона» трактується як система заходів із підготовки до захисту та щодо захисту населення, матеріальних і культурних цінностей на території РФ від небезпек, що виникають під час військових конфліктів чи внаслідок їх, а також у разі виникнення НС природного і техногенного характеру [413, ст. 1].

Аналогічне визначення поняття ЦО, з розширеними поясненнями та тлумаченнями, міститься в енциклопедичних джерелах з питань ЦЗ [114, с. 383–386; 118, с. 114].

Отже, стосовно семантики поняття «цивільна оборона» слід констатувати, що, на відміну від дефініції «цивільний захист», у законодавстві як розвинених держав, так і країн, що розвиваються, у науковій та енциклопедичній літературі концептуальні підходи в цьому питанні досить близькі.

Однак після набрання юридичної сили КЦЗУ (1 липня 2013 р.) термін «цивільна оборона» у вітчизняній антикризовій управлінській практиці, спеціалізованій літературі фактично втратив своє провідне значення, використовується все рідше, що також сприяло поступовому витісненню цього терміна і поняття зі свідомості й лексики фахівців та пересічних громадян.

На теперішній час саме «цивільний захист», із визначенням його поняття, закріпленим у КЦЗУ, виконує в Україні роль базового терміна, навколо якого побудовано термінологічну систему в однойменній сфері державного управління.

Як ми вже зазначали, серед українських вчених думку про визначальну роль терміна «цивільна оборона» чітко обґрунтував С. Мосов [226, с. 92]. Ми поділяємо цю точку зору та не можемо погодитися з тими перевагами терміна «цивільний захист» над терміном «цивільна оборона», які було сформульовано у згаданих вище наукових працях В. Владимірова [100; 101, с. 61], Е. Жердева [151] та Г. Федулова [416].

Тож, аналіз етимологічних та логіко-семантичних аспектів термінів і понять «цивільна оборона» та «цивільний захист» показує, що термін «цивільна оборона» у сучасних безпекових та геополітичних умовах є більш адекватним для позначення зазначеного напрямку державно-владної діяльності, ніж термін «цивільний захист».

Імперативне використання терміна «цивільна оборона» є цілком обґрунтованим з метою ідентифікації сфери державного управління, у межах якої плануються та реалізуються заходи із запобігання НС та реагування на НС будь-якого характеру.

На користь пріоритетності використання в сучасних умовах терміна «цивільна оборона» для позначення комплексу заходів щодо підготовки до захисту та щодо захисту населення, території, навколишнього середовища, культурних і матеріальних цінностей від небезпек, що виникають під час воєнних і збройних конфліктів, а також заходів з протидії НС соціального, природного та техногенного характеру, наводимо такі аргументи:

1. Використання терміна «цивільна оборона» сприяє формуванню в населення, фахівців-практиків та науковців оборонного мислення та світогляду, що має позитивно позначатись на забезпеченні їхньої повсякчасної мобілізованості й готовності до розпізнавання та осмислення загроз як військового, так і мирного характеру.

2. Термін «цивільна оборона», на відміну від терміна «цивільний захист», має міжнародно-правову основу (вживається у ст. 61 Дод. Протоколу I до Женевських конвенцій [137]), більш вагомий нормативний характер та підтверджує спадкоємність із ЦО СРСР.

3. Термін «цивільний захист» нездатний чітко ідентифікувати (позначити) функцію держави щодо протидії техногенним, природним, воєнним та іншим НС, оскільки він не віддзеркалює (не підкреслює) специфіку та особливості відповідного напряму державної діяльності.

4. Зазначений термін поступається іншим, семантично близьким термінам: «цивільна оборона», «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій», «запобігання виникненню та ліквідація надзвичайних ситуацій», «забезпечення безпеки від надзвичайних ситуацій», адже зміст кожного з них є більш зрозумілим для населення, посадових осіб органів державної влади, ОМС, отже, вони є простішими та зручнішими під час реалізації прав і виконання обов'язків щодо ЗНТ від НС різної природи.

5. Порівняно з терміном «цивільний захист» термін «цивільна оборона» ніяк не асоціюється з предметом цивільного права, на чому слушно було акцентовано увагу в науковій літературі [418, с. 205].

На підтвердження переваги терміна «цивільна оборона» перед терміном «цивільний захист» та з метою підсилення авторської позиції з цього питання вважаємо за доцільне навести думку видатного китайського військового стратега і філософа Сунь-Цзи, який, зокрема, казав: «...правило ведення війни полягає в тому, щоб не покладатись на те, що противник не прийде, а покладатись на те, з чим я можу його зустріти, не покладатись на те, що він не нападе, а покладатись на те, що я зроблю напад на мене неможливим для нього» [390, с. 32].

У мовах східнослов'янської групи, на відміну, наприклад, від англійської мови, значення слова «оборона» (англ. *Defence*) істотно відрізняється від смислового значення слова «захист» (англ.

Protection). Буквальне значення слова «захист» – «за щитом», тобто пасивний, інфантильний захист громадян, очікування такого захисту від суверена, у той час як «оборона» передбачає діяльну, активну суб'єктну участь населення в захисті від нападу ворогів та від інших загроз, тобто це активна форма захисту. Очевидно, що термін «цивільна оборона» містить у собі принципово інший, вищий сенс, ніж неоліберальний смислосимвол «цивільний захист».

Застосування терміна «цивільна оборона» на позначення заходів щодо ЗНТ від НС, що можуть виникнути в мирний час, абсолютно виправдано, оскільки, як зазначають експерти, ініціювання природних катаклізмів і техногенних аварій може мати рукотворний характер та є одним із найсучасніших і перспективних засобів збройної боротьби [78].

На сьогодні в антикризовій науці та управлінській практиці немає єдиного уніфікованого терміна та поняття, які б позначали комплекс здійснюваних державою заходів щодо ЗНТ від НС мирного та воєнного часу. У розвинених зарубіжних державах, а також у пострадянських країнах паралельно використовуються такі терміни, як «цивільний захист», «цивільна оборона», «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій» та ін.

Тож, аналіз етимологічних та логіко-семантичних аспектів термінів і понять «цивільна оборона» та «цивільний захист» показує, що термін «цивільна оборона» у сучасних безпекових та геополітичних умовах є більш адекватним для позначення зазначеного напрямку державно-владної діяльності, ніж термін «цивільний захист».

Імперативне використання терміна «цивільна оборона» є цілком обґрунтованим з метою ідентифікації сфери державного управління, у межах якої плануються та реалізуються заходи із запобігання НС та реагування на НС будь-якого характеру.

2.2. Поняття надзвичайної ситуації, його формалізація та взаємозв'язок із суміжними термінами

Питання захисту населення, територій, матеріальних, культурних цінностей та інших об'єктів від аварій, катастроф, стихійних лих, терористичних актів та інших подій надзвичайного характеру з кожним роком відіграють усе більш значущу роль у забезпеченні поступового соціально-економічного розвитку та НБ держав, а також у підтримці міжнародної та регіональної суспільно-політичної стабільності.

Однак практика доводить, що, стикаючися з масштабними НС, системи ЦЗ та ЦО розвинених зарубіжних держав (не кажучи вже про країни, що розвиваються) часто не справляються з по-

дібними стрес-тестами, що вельми показово демонструють відомі події з міграційною кризою в європейських країнах.

Геополітичні, соціально-економічні, етнокультурні, кліматичні та інші процеси, що активно тривають у світі, зокрема істотне погіршення стану природно-техногенної та продовольчої безпеки, поширення нетрадиційних методів військово-політичного протистояння, повинні зумовлювати якісні зміни в державних системах ЦЗ та ЦО, у тому числі активізувати розроблення нових, модернізованих концептуальних підходів до розуміння сутності НС.

На наше переконання, коріння та витоки багатьох фундаментальних наукових і прикладних проблем державного управління у сфері ЦЗ, у тому числі таких, як забезпечення ефективного захисту населення, навколишнього природного середовища та інших об'єктів від НС різного характеру і масштабу; розвиток інституціональних та інших засад діяльності державних систем ЦЗ, здатних забезпечити такий захист; розроблення й упровадження дієвих механізмів функціонування систем ЦЗ (правового, організаційного, фінансово-економічного тощо); визначення, закріплення та розподіл конкретних завдань і функцій з ЦЗ, а також меж відповідальності між різними суб'єктами публічного та приватного права, беруть свій початок від не цілком коректної інтерпретації явищ і процесів, які сьогодні традиційно прийнято називати НС.

Наприклад, наблизитись до розв'язання такої проблеми (багато в чому, на наш погляд, штучно створеної), як розмежування завдань і функцій держави щодо ЦО, з одного боку, та стосовно захисту населення та інших об'єктів від НС техногенного та природного характеру (так званих «НС мирного часу») – з іншого, можна шляхом розроблення оновлених підходів до розуміння сутності НС та їхньої класифікації.

Ґрунтуючись на законодавчому визначенні поняття «цивільний захист» [185, ч. 1 ст. 4], можна констатувати, що планування, організація та реалізація комплексу заходів щодо запобігання НС, реагування на ці ситуації та ліквідації їхніх наслідків є основним змістом та сенсом діяльності органів державної влади та інших суб'єктів у сфері ЦЗ.

Використання в законодавствах багатьох країн терміна «надзвичайна ситуація» для характеристики сфер державно-владної діяльності з назвою «цивільна оборона», «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій», «цивільний захист» є досить поширеним явищем. Зокрема, широкого вжитку цей термін отримав у незалежних державах, що утворилися на території колишнього СРСР. Причому семантичні розбіжності поняття «надзвичайна ситуація» в національних законодавствах цієї групи країн можна вважати несуттєвими.

Щоправда, у сфері ЦО, на відміну від таких напрямів державної політики, як ЗНТ від НС техногенного та природного характеру чи ЦЗ, термін «надзвичайна ситуація» хоч і застосовується, але не є основним. Його використання для визначення конкретних заходів ЦО, завдань і функцій, прав та обов'язків різних суб'єктів у цій галузі, має допоміжний характер. У військовій справі, а також у процесі формування та реалізації державної політики з питань оборони та НБ держави термін «надзвичайна ситуація», як і терміни «воєнна надзвичайна ситуація» або «надзвичайна ситуація воєнного характеру», сьогодні повсюдно не використовуються.

Вважаємо, що саме використання терміна «надзвичайна ситуація» для характеристики специфіки предметно-об'єктної сфери, у межах якої здійснюється управлінська діяльність щодо протидії аваріям, катастрофам та стихійним лихам, є однією з головних ознак, яка на сьогодні дозволяє ідентифікувати цей напрям діяльності держави як такий, що функціонально належить до сфери ЦЗ або ЦО та/або ЗНТ від НС.

Відповідно, лінгвістично правильна й коректна конструкція поняття «надзвичайна ситуація» є найважливішою методологічною передумовою належного науково-практичного обґрунтування функцій суб'єктів державного управління у сфері ЦЗ, а так само й інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ та їхніх аналогів загалом.

Наукове обґрунтування такого «модернізованого» поняття, з урахуванням сьогодишньої реальної картини світу, передусім тих динамічно мінливих та взаємопов'язаних ризиків і загроз, які в ньому присутні, є однією з ключових умов формування адекватного уявлення про галузь науки і практики, званої «цивільний захист», проведення максимально повної й точної класифікації НС, запровадження ефективних механізмів протидії цим ситуаціям, визначення збалансованого обсягу повноважень та чітких меж відповідальності суб'єктів забезпечення ЦЗ на різних рівнях управління.

Безсумнівним є також і те, що закріплення в законодавстві юридично коректної дефініції «надзвичайна ситуація» є правовою передумовою та навіть певною гарантією забезпечення захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб від таких ситуацій, у тому числі запорукою задоволення обґрунтованої вимоги до суб'єктів владних повноважень щодо забезпечення належного рівня захищеності від загроз, пов'язаних із ризиками або фактами виникнення НС.

Науково-практичне обґрунтування уніфікованого поняття «надзвичайна ситуація», що задовольняє всім логіко-семантичним нормам, зокрема вимогам щодо чіткості, ясності та повноти відображення основних істотних ознак явища, з подальшою за-

конодавчою імплементацією такого поняття, має бути одним із першочергових кроків на складному шляху побудови ефективної державної системи ЦЗ. А це, своєю чергою, без перебільшення, наближає нас до можливості реалізації багатоглобальної ідеї людства – побудови ідеального суспільства й держави.

Зважаючи на викладене, розгляд теоретико-методологічних підходів у дослідженні ЦЗ як об'єкта державного управління потребує вирішення досвідного завдання з логіко-семантичного аналізу поняття «надзвичайна ситуація», його формалізації та з'ясування взаємозв'язків із суміжними (семантично близькими) дефініціями, що, на наш погляд, є цілком обґрунтованим та закономірним кроком.

Питання, пов'язані з трактуванням поняття «надзвичайна ситуація», а також із класифікацією НС, досліджувалися у працях В. Акімова, Ю. Воробйова, В. Гущина, Л. Жукової, Н. Клименко, Ю. Корнійчука, А. Кострова, С. Кузніченка, Б. Порфир'єва, Р. Приходько, А. Ткачової, М. Фалеева, В. Федоренка, Г. Федулова, А. Філіпенко, А. Фролова, Л. Шевченко, І. Шпильового та інших вітчизняних і зарубіжних учених.

Аналіз нормативних та доктринальних джерел інформації, де міститься визначення терміна «надзвичайна ситуація», дозволяє констатувати відсутність єдиних підходів у цьому питанні, так само, як і в питаннях класифікації НС.

Мають рацію В. Акімов, Ю. Корнійчук, Г. Федулов, стверджуючи, що «...на сьогоденній день у сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій є велика кількість термінів та визначень, які недостатньо коректно й точно пояснюють (формулюють) і розкривають спрямованість, зміст та сенс дій органів влади й управління всіх рівнів, підприємств і установ, громадських об'єднань і громадян при вирішенні поставлених завдань» [418, с. 201]. Науковці також акцентують увагу на тому, що досі немає однозначного й точного формулювання такого основоположного терміна, як «надзвичайна ситуація» [418, с. 202].

У цьому контексті погоджуємося з думкою О. Фролова стосовно того, що «унаслідок нерозробленості або недосконалої категорій й понять про НС та її цивільно-правові наслідки у науці, недосконалої правового регулювання й стану практики застосування відповідних норм права, рівень пізнання практикуючих юристів у цій сфері перебуває на низькому рівні...» [422, с. 5].

До сказаного можемо додати, що, на жаль, деяка обмеженість у розумінні сутності НС та, відповідно, неусвідомлення всієї повноти відповідальності за несвоєчасне або недостатнє здійснення заходів, спрямованих на запобігання НС, є характерним не лише для юристів, але і для багатьох фахівців-практиків сфери діяльності міністерств із питань НС, інших органів державної влади та

ОМС (останнє за своїми негативними наслідками набагато критичніше для сфери ЦЗ, ніж низький рівень обізнаності юристів).

Серед наукових праць, опублікованих за підсумками проведення досліджень понятійно-термінологічного апарату у сфері ЗНТ від НС, у яких їхні автори подають результати аналізу термінів, семантично пов'язаних із терміном «надзвичайна ситуація», не можемо не відзначити, наприклад, такі: [154, с. 50–56; 155, с. 46–52; 197, с. 24–47; 418, с. 201–214; 422, с. 4–15]. Особливо слід виділити спільну публікацію А. Кострова і А. Ткачової [197, с. 24–47], у якій наведено результати аналізу, синтезу й формалізації низки ключових термінів у цій сфері: «загроза», «захист», «небезпека», «захищеність», «ризик», «безпека» та ін., встановлено лінгвістичні зв'язки між цими поняттями.

Найбільш поширені на сьогодні підходи до визначення поняття «надзвичайна ситуація», використовувані в законодавчих, енциклопедичних та інших інформаційних джерелах, наведено в табл. 2.1.

Як бачимо з цієї таблиці, дефініція «надзвичайна ситуація», що міститься в КЦЗУ, по суті, принципово нічим не відрізняється від визначення відповідного поняття, свого часу закріпленого в ЗУ «Про ЦО», що дає підставу констатувати відсутність за більш ніж двадцятирічний період на офіційному рівні динаміки в цьому питанні.

Таблиця 2.1

Підходи до визначення поняття «надзвичайна ситуація»

№ з/п	Джерело	Визначення поняття «надзвичайна ситуація»
1	2	3
1	Постанова Ради Міністрів СРСР від 21 листопада 1990 р. № 1175 «Про затвердження Тимчасового положення про Державну комісію Ради Міністрів СРСР з надзвичайних ситуацій»	«Під надзвичайною ситуацією розуміється обстановка, що виникла на об'єкті або в місцевості, викликана аварією, катастрофою, стихійним або екологічним лихом, епідемією, епізоотією, яка характеризується людськими жертвами, великою матеріальною шкодою, порушенням умов життєдіяльності та складністю управління діями щодо ліквідації їхніх наслідків» [263, ст. 3]
2	*ЗУ «Про ЦО» від 3 лютого 1993 р. № 2974-ХІІ	«Надзвичайна ситуація – 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 втрат» [371, ст. 1]
3	*ЗУ «Про аварійно-рятувальні служби» від 14 грудня 1999 р. № 1281-ХІV (далі – ЗУ «Про АРС»)	«Надзвичайна ситуація – порушення нормальних умов життя і діяльності людей на території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом чи іншою небезпечною подією, яка призвела (може призвести) до загибелі людей та/або значних матеріальних втрат» [266, ст. 1]

Продовження табл. 2.1

1	2	3
4	*ЗУ «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 8 червня 2000 р. № 1809-III	«Надзвичайна ситуація техногенного та природного характеру – порушення нормальних умов життя і діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом або іншою небезпечною подією, у тому числі епідемією, епізоотією, епіфітотією, пожежею, яке призвело (може призвести) до неможливості проживання населення на території чи об'єкті, ведення там господарської діяльності, загибелі людей та/або значних матеріальних втрат [314, ст. 1]
5	КЦЗУ	«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» [185, п. 24 ч. 1 ст. 2]
6	*Постанова КМУ «Про Порядок класифікації надзвичайних ситуацій» від 15 липня 1998 р. № 1099	«Надзвичайна ситуація (НС) – порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом чи іншою небезпечною подією, яка призвела (може призвести) до загибелі людей та/або значних матеріальних втрат» [338, п. 1]
7	Безпека у надзвичайних ситуаціях. Терміни та визначення основних понять. ДСТУ 3891-99. [Чинний від 01.01.2000]. Київ: Держстандарт України, 1999. 21 с. (Державний стандарт України)	«Надзвичайна ситуація; НС – порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом або іншими чинниками, що призвели (можуть призвести) до загибелі людей, тварин і рослин, значних матеріальних збитків та (або) завдати шкоди довкіллю» [82, с. 2]
8	*Державний класифікатор України. Державний класифікатор надзвичайних ситуацій. ДК 019 – 2001. [Чинний від 01.03.2002]. Київ: Держстандарт України. 2002. 16 с.	«...надзвичайні ситуації, які визначаються як порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинені аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження чи іншою небезпечною подією, що призвели до загибелі людей та значних матеріальних втрат» [131, с. 1]

Продовження табл. 2.1

1	2	3
9	Національний класифікатор України. Класифікатор надзвичайних ситуацій. ДК 019:2010. [Чинний від 01.01.2011]. Київ: Держспоживстандарт України. 2010. 19 с.	«Надзвичайна ситуація; НС – порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом чи іншою небезпечною подією, зокрема епідемією, епізоотією, епіфітотією, пожежею, що призвело (може призвести) до виникнення великої кількості постраждалих, загрози життю та здоров'ю людей, їх загибелі, значних матеріальних утрат, а також до неможливості проживання населення на території чи об'єкті, ведення там господарської діяльності» [230, с. 1]
10	Акимов В. А., Новиков В. Д., Радаев Н. Н. Природные и техногенные чрезвычайные ситуации : опасности, угрозы, риски. М.: Деловой экспресс, 2001. 344 с.	«Чрезвычайные ситуации – это состояние, при котором в результате негативного воздействия от реализации любой опасности на объекте экономики, определённой территории или акватории нарушаются нормальные условия жизни и деятельности людей, возникает угроза их жизни и здоровью, причинению вреда имуществу населения, экономике и окружающей среде» [2, с. 78]
11	Жукова Л. А. Удосконалення термінологічної системи державного управління у сфері цивільного захисту//Вісник НАДУ. 2005. № 1. С. 50–56.	«Надзвичайна ситуація – це обстановка на певному об'єкті або території, що склалася внаслідок небезпечного техногенного, соціального або природного явища, які можуть викликати або викликали людські жертви, шкоду здоров'ю людей або навколишньому середовищу, значні матеріальні втрати і порушення нормальних умов життєдіяльності людей на об'єкті або території» [154, с. 51]
12	Клименко Н. Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2008. 225 с.	«Надзвичайна ситуація – це порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або на території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, застосуванням засобів ураження, терористичним (диверсійним) актом, діями антиконституційного спрямування або іншими чинниками, що призвели (можуть призвести) до загибелі людей, завдання шкоди їх здоров'ю, загибелі тварин і рослин, значних матеріальних збитків та (або) можуть завдати шкоди довкіллю у мирний час чи в особливий період (або під час бойових дій). Останнє пов'язане з тим, що НС виникають не лише в повсякденних умовах» [182, с. 57]
13	Порфирьев Б. Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях: анализ методологии и проблемы организации. М.: Наука, 1991. 136 с.	«Чрезвычайная ситуация – есть внешне неожиданная обстановка, возникшая внезапно и характеризующаяся неопределённостью, остроконфликтностью, стрессовым состоянием населения, значительными социально-экологическими и экономическими потерями (прежде всего человеческими жертвами), необходимостью быстрого реагирования (принятия решений), значительными человеческими, материальными и временными затратами на проведение эвакуационно-спасательных работ, сокращение масштабов и ликвидацию различных последствий (разрушений, пожаров и т. п.)» [257, с. 36]

Закінчення табл. 2.1

1	2	3
14	Степанов В. Н. Ресурсно-экологическая безопасность и устойчивое развитие. Одесса, 1998. 264 с.	«Чрезвычайная ситуация – ситуация на определённой территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, стихийного или иного бедствия, которая может повлечь или повлекла за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью и окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности» [388, с. 89]
15	Фролов А. И. Чрезвычайные ситуации: гражданско-правовой аспект//Стратегия гражданской защиты : проблемы и исследования. 2014. № 1 (6). Т. 4. С. 4–15.	«Чрезвычайная ситуация – обстановка (состояние общественных отношений) в определенном пространстве (в том числе на суше, где проживают люди, а также в недрах, на воде, в воздухе и в космосе), возникшая в значительном изменении условий жизнедеятельности физических и юридических лиц, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, иных стихийных бедствий, войны, военных действий, а также маневров или иных военных мероприятий, террористического акта, бунта, народного волнения, восстания, забастовки, иных социальных конфликтов, эпидемии, эпизоотии и других явлений, которые могут повлечь или повлекли за собой значительный имущественный или неимущественный вред» [422, с. 9]
16	Шпильовий І. М. Державне регулювання у сфері природно-техногенної безпеки України: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2008. 221 с.	«Надзвичайна ситуація в загальному розумінні – це будь-які зміни поєднання (комбінації) умов та обставин життєдіяльності суспільства (потенційні або фактичні), які призводять до людських жертв, матеріальних втрат та руйнування навколишнього середовища» [434, с. 20]
17	Эколого-социальные и медико-биологические аспекты чрезвычайных ситуаций/А. А. Ершов, В. Н. Новиков, А. С. Гринин, С. И. Черняев. Калуга: Изд-во Н. Бочкаревой, 2001. 260 с.	«Чрезвычайные ситуации – это обстоятельства, возникающие в результате аварий, катастроф, стихийных бедствий, диверсий или факторов социально-политического характера, при которых наблюдаются различные отклонения происходящих явлений и процессов от нормальных, что оказывает негативное влияние на жизнеобеспечение, экономику, социальную сферу и природную среду» [436, с. 7]
18	Гражданская защита: энциклопедия: в 4 т. Т. IV (Т – Я). Изд. 3-е, перераб. и доп. Под общ. ред. В. А. Пучкова; МЧС России. М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2015. 496 с.	«Чрезвычайная ситуация – обстановка на определённой территории (акватории), сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей [117, т. 4, с. 360]

Примітка до табл. 2.1

Нормативно-правові акти з позначкою «*» нині вже втратили чинність, але аналіз визначення поняття «надзвичайна ситуація», що міститься в них, становить інтерес для досягнення завдання, вирішуваного в дослідженні.

У переважній більшості вітчизняних нормативних джерел (законах, підзаконних актах, державних стандартах), де вживається термін «надзвичайна ситуація» та наводиться визначення цього поняття, воно трактується як певна обстановка або подія, що характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності людей, викликаним зазвичай причинами техногенного та природного походження, яке призвело (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, заподіяння матеріальних збитків, а також до інших негативних наслідків.

Цей підхід, на наш погляд, обмежено тлумачить поняття «надзвичайна ситуація», пов'язуючи виникнення таких ситуацій виключно з техногенними та природними (іноді військовими) джерелами походження, що не цілком обґрунтовано. До речі, ще у 2008 р. Н. Клименко акцентувала увагу на недосконалоості згаданого підходу до трактування поняття НС [182, с. 56–57].

Такий стан справ можна пояснити тим, що розробниками державних стандартів і законодавчих актів з питань НС фактично є фахівці системи ДСНС, зокрема підлеглих їй науково-дослідних установ, які використовують консервативні підходи при побудові термінологічної системи в цій галузі, бажаючи, вочевидь, функціонально обмежити підвідомчу ДСНС сферу ЦЗ та обмежити юридичну відповідальність цього центрального ОВВ виключно питаннями протидії НС техногенного та природного характеру.

Не зайвим тут буде відзначити й те, що аналогічні підходи до нормативного визначення поняття «надзвичайна ситуація», розуміння сутності НС характерні для багатьох держав, що утворилися на пострадянському просторі, у тому числі для Білорусі, Казахстану, а також для РФ [160, ст. 1; 162, п. 66 ст. 1; 414, ст. 1].

Наприклад, проведений нами порівняльний аналіз визначення поняття «надзвичайна ситуація», що міститься в основних спеціальних законах зазначених країн СНД з питань ЗНТ від НС природного та техногенного характеру [160, ст. 1; 162, п. 66 ст. 1; 414, ст. 1], а також у державних стандартах, присвячених термінології в цій сфері [112, п. 2.1.21; 232, п. 2.1.1.; 233, п. 1], показав, що термін «надзвичайна ситуація» вживається як синонім терміна «надзвичайна ситуація техногенного та природного характеру», а поняття НС зв'язується з небезпечними явищами техногенного та/або природного характеру.

Водночас у дисертаційних дослідженнях, профільних наукових статтях, монографіях та інших наукових джерелах з тематики ЦЗ словесне значення поняття «надзвичайна ситуація» цілком слушно пропонується тлумачити набагато ширше, не концентруючись суто на природних і техногенних загрозах і небезпеках, здатних зумовити виникнення відповідних НС [154; 182; 257; 422; 434; 436] (див. позиції 11–13, 15–17 у табл. 2.1).

Найбільший інтерес, на наш погляд, становлять авторські підходи до визначення поняття «надзвичайна ситуація», запропоновані Н. Клименко [182, с. 57], Б. Порфир'євим [257, с. 36], О. Фроловим [422, с. 9], І. Шпильовим [434, с. 20], оскільки всі вони тією чи іншої мірою наближають нас до моделювання більш досконалої дефініції «надзвичайна ситуація».

Необхідно зазначити, що першим, хто у вітчизняній науковій літературі не тільки дав власне визначення поняття «надзвичайна ситуація», а й максимально повно та всебічно обґрунтував критерії (ознаки) й параметри, що дають якісний опис НС, базуючись на яких можна охарактеризувати ситуацію як надзвичайну, є Б. Порфир'єв [257, с. 33–36].

Вважаємо, що його напрацювання в цьому питанні невинувадно забуті та на сьогоднішній день анітрохи не втратили своєї актуальності. Навпаки, вони становлять чималий науковий інтерес, оскільки в жодному відомому нам нормативному документі (державному стандарті, класифікаторі), так само, як і в будь-якому іншому науковому джерелі (монографії, статті тощо), не міститься більш детальної системи критеріїв і показників.

У зв'язку з цим вважаємо за необхідне повністю навести запропоновані Б. Порфир'євим критерії НС у його авторській редакції (табл. 2.2).

Описуючи критерії НС, науковець зазначає, що «...важливою властивістю таких критеріїв є їхня системність. Тільки наявність одночасно всієї їх сукупності дозволяє кваліфікувати ситуацію як надзвичайну. Відсутність хоча б одного критерію вже не дозволяє зробити цього» [257, с. 33].

Одночасно Б. Порфир'єв акцентує увагу на тому, що «...наявність усієї сукупності параметрів, що якісно описують критерії НС, не є необхідною умовою для визначення ситуації як екстремальної. У тій чи іншій конкретній обстановці деякі з них можуть бути відсутні. Наприклад, у разі катастрофічного забруднення навколишнього середовища пестицидами та небезпечними (токсичними) відходами параметр 3.2 (дестабілізація психофізіологічної стійкості у посткризовий період) не фігурує» [Там само, с. 36].

Ґрунтуючись на визначених критеріях, Б. Порфир'єв запропонував власне поняття НС (див. п. 13 у табл. 2.1), незаперечною перевагою якого, на тлі всіх інших відомих нам визначень цього поняття, є його універсальність, широка операціональність та використання істотних ознак НС: зовнішньої несподіваності та неочікуваності, раптовості, невизначеності, конфліктності, стресового стану населення тощо.

Таблиця 2.2

Критерії надзвичайних ситуацій¹

№ з/п	Тип критерію	№	Якісний опис критерію
1	Часовий	1	Зовнішня раптовість, неочікуваність виникнення
		2	Швидкий розвиток подій (з моменту початку НС)
2	Соціально-екологічний	1	Людські жертви, епідемії, мутагенез, тератогенез у людини та тварин
		2	Епізоотії, масовий падіж худоби
		3	Виведення з відтворення значної частини природних ресурсів, сільськогосподарських угідь та культур
3	Соціально-психологічний	1	Стресовий стан (страх, депресія, психосоматичні симптоми, фобії, паніка тощо)
		2	Дестабілізація психологічної стійкості населення в посткризовий період
4	Соціально-політичний	1	Гостроконфліктність, вибухонебезпечність
		2	Посилення внутрішньополітичної напруги, широкий внутрішньополітичний резонанс
		3	Посилення міжнародної напруги, широкий міжнародний резонанс
5	Економічний (зокрема, техніко-економічний)	1	Значні економічні збитки у грошовому та натуральному виразі
		2	Вихід з ладу цілих інженерних систем та споруд
		3	Необхідність значних матеріальних витрат на відновлення й компенсацію, створення спеціальних фондів (страхових тощо)
		4	Необхідність використання великої кількості різноманітної техніки, у тому числі якісно нової, для запобігання виникненню НС та ліквідації її наслідків
6	Організаційно-управлінський	1	Невизначеність ситуації, складність прийняття рішень, прогнозування перебігу подій
		2	Необхідність швидкого реагування (прийняття рішення)
		3	Необхідність залучення великої кількості різних організацій та фахівців
		4	Необхідність масштабних евакуаційних і рятувальних робіт, включаючи швидку медичну допомогу
7	«Специфічний» (мультиплікативний)	1	Багато- і різнопорядковість наслідків, їхній ланцюговий характер (наприклад, руйнування об'єкта через вибух, виникнення пожеж, вихід з ладу комунікацій через пожежі тощо; затримка в розвитку або відмова від продовження відповідної науково-технічної програми тощо)

При цьому, як бачимо, запропоноване Б. Порфир'євим поняття НС є доволі абстрактним, оскільки автор, на відміну від більшості інших визначень поняття «надзвичайна ситуація», не вказує серед ознак і характеристик НС можливих джерел та причин їхнього виникнення, характеру походження або місця (об'єкта), де відповідна обстановка склалася.

Критично оцінюючи власне авторське поняття НС, вчений слушно зазначає, що, незважаючи на розгорнуту форму, воно не відбиває всього різноманіття та складності ситуацій, що реально

¹ Таблицю складено за Б. Порфир'євим [257, с. 34].

існують. Будь-яка дефініція недостатня, оскільки вона далека від того, щоб охопити всі явища життя, а навпаки, обмежується найзагальнішими і найпростішим з них. З методологічної точки зору важливо, що сформульоване визначення дозволяє розмежувати ординарні та НС, НС і події, інші форми дестабілізації звичайного порядку. Це має суттєве значення з точки зору організації управління в екстремальних ситуаціях [257, с. 36].

У свою чергу, О. Фролов виділяє такі п'ять найбільш істотних ознак НС:

- заподіяння шкоди правам та охоронюваним законом інтересам фізичних осіб, юридичних осіб, публічно-правових утворень або виникнення загрози заподіяння такої шкоди;

- винятковість відповідної обстановки, віднесення її до розряду лих;

- порушення умов життєдіяльності при НС;

- можливість виникнення НС як на суші, де проживають люди, так і в надрах, на воді, у повітрі та в космосі, тобто всюди;

- зумовленість НС надзвичайними обставинами (джерелом), які є її причиною і через це виникають за часом раніше [422, с. 7–8].

На думку О. Фролова, інші ознаки, якими наділяють НС у літературі (необхідність залучення сил і засобів для ліквідації наслідків НС, психологічний дискомфорт населення та ін.), не можуть бути віднесені до істотних ознак НС, але можуть бути факультативними, необов'язковими [Там само, с. 8].

На наш погляд, критерії та ознаки НС, запропоновані Б. Порфир'євим і О. Фроловим, сукупно дають змогу на науковому рівні кваліфікувати події, дії, явища і процеси як НС, одночасно відрізняючи їх від інших кризових явищ дійсності.

Для нашої країни є актуальним законодавчо закріпити основні ознаки НС безпосередньо у відповідних статтях КЦЗУ, а параметри, що дозволяють дати якісний опис таких ознак, передбачити в підзаконних нормативно-правових актах, що регулюють процедурні питання класифікації НС, а також в оновленому національному класифікаторі НС.

У Міжнародних стандартах ISO 22320:2011 «Societal security – Emergency management – Requirements for incident response» («Соціальна безпека. Менеджмент надзвичайних ситуацій. Вимоги до реагування на інциденти»), ISO 22300:2012 «Societal security – Terminology» («Соціальна безпека – Термінологія») [446; 447], які є на даний момент основними міжнародними стандартами в галузі соціальної безпеки та реагування на інциденти, хоча термін «надзвичайна ситуація» і використовується, але його семантичне значення не розкривається.

У розвинених зарубіжних, зокрема європейських, країнах термін «надзвичайна ситуація», на відміну від пострадянських країн, не отримав значного поширення в національних законодавствах, а також в антикризовій управлінській практиці. Його вживання має, скоріше, другорядний, допоміжний характер поряд з такими термінами, як «інцидент», «стихийне лихо», «аварія», «катастрофа», «криза», «подія» (у розумінні надзвичайної події) та іншими синонімічними термінами.

Наприклад, така міжнародна організація, як Інтерпол, у своїх офіційних документах уживає термін «катастрофа» (з англ. – *disaster*), визначаючи його як несподівану подію, у якій гине або отримує поранення велика кількість людей. Події, що можуть призвести до катастроф, різноманітні за своєю природою. Це можуть бути дорожньо-транспортні пригоди, стихійні лиха, техногенні аварії, терористичні атаки та військові події. Катастрофи можуть відрізнятися за відкритістю/закритістю їх. Відкрита катастрофа – це серйозна подія, у результаті якої було вбито групу невідомих осіб, на яких немає раніше отриманих даних або зв'язків. Під час таких подій важко отримати дані про кількість жертв. Закрита катастрофа – подія, у якій одна встановлена група людей гине (наприклад, авіакатастрофа). Змішані форми також можливі, наприклад, коли авіакатастрофа трапляється у житловому районі [445].

Одним з основних термінів у сфері соціальної безпеки, що є функціонально близькою до питань менеджменту в умовах загрози та настання НС, є термін «інцидент», який у Міжнародному стандарті ISO 22300:2012 «Societal security – Terminology» («Соціальна безпека – Термінологія») визначається як «ситуація, що може статися або може призвести до збою, шкоди, надзвичайної ситуації або кризи» [447, п.п. 2.1.15].

Слід звернути увагу на використання розробниками стандарту широке трактування терміна «інцидент», що дозволяє застосовувати його практично в будь-якій сфері суспільної діяльності або галузі державного управління.

Як бачимо, на відміну від поняття «надзвичайна ситуація», яке на сьогодні зв'язується переважно з непередбачуваними явищами техногенного та природного походження, нормативне тлумачення терміна «інцидент» не прив'язується суто до аварій, катастроф, стихійних лих та інших небезпечних подій, викликаних техногенними та/або природними чинниками.

Однією з основних особливостей та, одночасно, недоліком більшості концептуальних підходів до формалізації поняття «надзвичайна ситуація», є, на наш погляд, розуміння НС виключно як сукупності деяких обставин чи подій, безпосередньо не пов'язаних

з дією або бездіяльністю людини. Тим самим істотно ускладнюється можливість кваліфікації як НС багатьох небезпечних подій різної природи, які в багатьох випадках прямо чи опосередковано пов'язано з умисною або ненавмисною протиправною діяльністю (бездіяльністю) конкретних осіб. На цей недолік також звертають увагу й інші дослідники цієї проблематики, зокрема В. Акімов, Ю. Корнійчук, Г. Федулов [418, с. 204], О. Фролов [422, с. 9].

Для наведених у табл. 2.1 підходів до визначення поняття «надзвичайна ситуація» є характерним його тлумачення як негативної обстановки, що склалася внаслідок раптово виниклих, одномоментних (одноразових) та непередбачених подій, що не дозволяє використовувати це поняття в оцінюванні негативних і небезпечних тенденцій та/або процесів, що тривають, у техногенній, природній, соціально-економічній, суспільно-політичній, військовій та інших сферах життєдіяльності людини, суспільства і держави, які фактично мають місце в повсякденному житті.

Важливою складовою при конструюванні нормативної дефініції «надзвичайна ситуація», на наш погляд, є необхідність включення до змісту цього поняття такого аспекту, як легалізація НС, тобто визнання в установленому законом порядку компетентним державним органом юридичного факту її виникнення. Очевидно, що без відповідної офіційної фіксації, сама по собі наявність сукупності фактичних обставин та ознак, що свідчать про виникнення тієї чи іншої НС, автоматично не тягне для зацікавлених осіб сукупності необхідних правових наслідків (наприклад, можливості отримання статусу особи, яка постраждала від НС, та використання передбачених чинним законодавством і зумовлених цим статусом пільг і компенсацій) та істотно ускладнює процес доведення зазначених обставин, у тому числі в судових інстанціях.

Ураховуючи викладене та спираючись на наявні результати наукових досліджень щодо понятійно-термінологічного апарату у сфері ЦЗ вітчизняних та зарубіжних фахівців, аналіз нормативно-правових актів та державних стандартів із цих питань, відповідних доктринальних та інших джерел, а також з огляду на сучасні прогресивні тенденції розвитку державного управління в згаданій сфері, вважаємо за доцільне запропонувати таку редакцію поняття НС: *надзвичайна ситуація – це раптова, зовні неочікувана подія та/або фактична обстановка, що виникла (склалася) в конкретної людини або групи людей, а так само й на певній території, об'єкті економіки чи соціальної сфери, яка зачіпає життєво важливі права та інтереси фізичних та/або юридичних осіб, суспільства та держави, викликана негативним впливом одиничних та/або таких, що тривають, подій і процесів техногенного, природ-*

ного, соціально-економічного, духовно-культурного, суспільно-політичного чи воєнного характеру (або комбінованої природи), а також дією (бездіяльністю) осіб, яка призвела до порушення нормальних умов життєдіяльності людей та потенційно може завдати або вже спричинила шкоду фізичним та/або юридичним особам, навколишньому природному середовищу, суспільству й державі та яку компетентний орган державної влади, за наявності сукупності фактичних та юридичних підстав, зобов'язаний класифікувати та визнати в установленому законом порядку як таку.

Запропоноване нами визначення поняття «надзвичайна ситуація» має універсальний характер, оскільки його можна застосовувати до оцінювання подій та процесів у будь-якій сфері життєдіяльності держави і суспільства, тому воно скоріше відповідає розумінню ЦЗ як функції держави в широкому сенсі, а не лише як діяльності антикризових державних інституцій та структур щодо ліквідації наслідків НС техногенного та природного характеру.

Пропоноване нами формулювання поняття «надзвичайна ситуація», безумовно, має робочий, проектний та дискусійний характер, хоча б з тієї причини, що в ньому, вочевидь, слід усунути таку термінологічну проблему, як довжина визначення. Проте це авторське визначення з точки зору логіки та лінгвістики є більш коректним, ніж аналогічні дефініції, використовувані у КЦЗУ, основних спеціальних законах з питань ЦЗ та ЗНТ від НС країн Білорусі, Казахстану, РФ, інших джерелах, а тому, на наш погляд, його може бути взято за основу в подальшому розробленні та вдосконаленні компетентними фахівцями державних стандартів та законодавчих актів з питань ЦЗ.

Провівши аналіз поняття «надзвичайна ситуація» та обґрунтувавши власне його визначення, вважаємо за доцільне далі розглянути питання про його семантичні взаємозв'язки з деякими суміжними термінами та поняттями.

На сьогодні з метою ідентифікації та позначення негативних явищ, подій і процесів у різних сферах суспільної діяльності та державного управління використовується широка палітра термінів, частина з яких має нормативно визначені поняття в національних законодавчих актах, зокрема стандартах.

Наприклад, поряд із терміном «надзвичайна ситуація» у сфері ЦЗ, аварійно-рятувальної справи, забезпечення безпеки життєдіяльності та деяких інших функціонально близьких напрямках державного управління, що межують із компетенцією ДСНС, широко використовуються такі семантично пов'язані з поняттям НС терміни, як «аварія», «катастрофа», «небезпечна подія», «пожежа», «стихійне лихо», «епідемія», «епізоотія», «епіфітотія». Законодавчо закріплені визначення цих понять містяться в КЦЗУ [185, ч. 1 ст. 2].

Для того щоб наочно показати багатоманітність термінів, використовуваних на позначення різних кризових явищ і процесів, що тривають, та однократних, ми наводимо на рис. 2.1 синонімічний ряд термінів, семантично пов'язаних із терміном «надзвичайна ситуація». Домінантою в цьому ряду нами обраний термін «надзвичайна ситуація», оскільки він є базовим в українському законодавстві з питань ЦЗ.

Предметом регулювання КЦЗУ виступають суспільні відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС (підкреслимо, що при цьому не зазначено, яких саме видів НС). Однак КЦЗУ чомусь не містить визначень жодних термінів, що безпосередньо стосуються соціальних та воєнних НС, таких, наприклад, як «воєнна надзвичайна ситуація», «воєнний конфлікт», «збройний конфлікт», «соціальна надзвичайна ситуація» тощо.

Визначення понять «надзвичайна ситуація техногенного характеру», «надзвичайна ситуація природного характеру», «надзвичайна ситуація соціального характеру», «надзвичайна ситуація воєнного характеру» на цей час містяться у Класифікаторі НС (ДК 019:2010). Але, на наш погляд, закріпити відповідні поняття саме в КЦЗУ було б конче потрібно для внесення необхідної чіткості та ясності в понятійно-термінологічну систему у сфері ЦЗ, а також з метою надання цим термінам та поняттям більшої юридичної ваги.

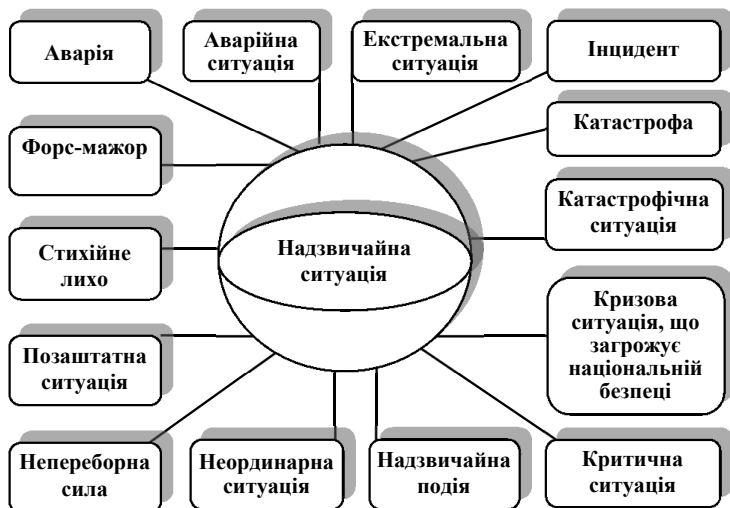


Рис. 2.1. Синонімічний ряд термінів, семантично пов'язаних із терміном «надзвичайна ситуація»

Примітно, що майже одночасно з прийняттям КЦЗУ (2 жовтня 2012 р.) Указом Президента України від 29 грудня 2012 р. № 771/2012 був схвалений Стратегічний оборонний бюлетень України, де, зокрема, вживались поняття: «кризова ситуація (воєнно-політична криза)», «ситуації техногенного характеру», «ситуації природного характеру», «ситуації соціального і соціально-політичного характеру», «ситуації воєнного характеру», із застереженням, що такі види кризових ситуацій виділено для цілей Стратегічного бюлетеня, бо вони потребуватимуть безпосереднього застосування складових сектора безпеки і оборони України [355, п.п. 3.2]. При цьому в тексті цього законодавчого акта стратегічного характеру широко вжито й термін «надзвичайна ситуація», з чого можна дійти висновку про те, що розробники згаданого документа не розрізняють відповідні терміни та поняття.

Як відомо, зазначений Указ Президента України нещодавно втратив чинність у зв'язку з прийняттям нового Стратегічного бюлетеня України, схваленого Указом Президента України від 6 червня 2016 р. № 240/2016 [356]. У глосарії до цього документа вказані вище терміни та поняття вже не використовуються.

Разом з тим слід акцентувати увагу на тому, що починаючи з 1998 р. в законодавстві України з питань НБ почало вживатись словосполучення «кризова ситуація, що загрожує національній безпеці України» (перше згадування знаходимо в ЗУ «Про Раду національної безпеки і оборони України») [347, п. 3 ст. 3]. Також це словосполучення було використано у Стратегії НБ України (у редакції 2007, 2012 та 2015 рр.) [351, п.п. 5.2.1; 357, п.п. 4.2, 4.3; 358, п.п. 5.2.1].

Проте до цього часу у вітчизняному законодавстві поняття «кризова ситуація, що загрожує національній безпеці» не отримало офіційного визначення.

Наприкінці 2014 р., у зв'язку з внесенням змін до ЗУ «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР, було дано законодавче визначення поняття «кризова ситуація» – як крайнє загострення протиріч, гостра дестабілізація становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні [347, ч. 1 ст. 4]. Однак до цього часу в жодному відомому нам законодавчому акті відкритого характеру не наведено основні ознаки таких ситуацій, їхній навіть приблизний перелік, не кажучи вже про розгалужену та повну класифікацію. Хоча не можна виключати того, що ці питання тією чи іншою мірою може бути врегульовано в нормативних актах із грифом обмеження доступу.

Тут є доречним навести думку Б. Порфир'єва стосовно того, що використання термінів «криза» або «кризова ситуація» як синоніму НС здається невиправданим, оскільки може призвести до

змішування різних понять у теорії та плутанини в діях [257, с. 32]. Він також звернув увагу на те, що терміни «криза» або «кризова ситуація» нерідко використовуються як синоніми НС в американській науковій та повсякденній лексиці [Там само].

Наприклад, обґрунтовуючи власну позицію стосовно вказаних понять, науковець, зокрема, зазначив: «...скрутне, важке становище – так характеризують одне з основних значень слова «криза» вітчизняні та зарубіжні тлумачні словники. Такий стан, наприклад, економічні кризи, може зберігатися роками (...) криза не має на увазі однозначно негативну для суспільства або індивідуума обстановку: вона може привести як до її погіршення, так і поліпшення. Інший сенс ми вкладаємо у поняття «надзвичайна ситуація», що має на увазі безпосередню небезпеку або ризик для здоров'я та життя людини, що передбачає швидкі, рішучі дії щодо усунення або послаблення впливу джерела цієї небезпеки...» [Там само].

Повністю поділяючи наведені міркування Б. Порфир'єва, вважаємо за потрібне доповнити їх тезою про те, що однією з основних відмінних рис, яка, на наш погляд, відрізняє НС від кризових ситуацій, є те, що останні за характером є системними і такими, що тривають. Для них, на відміну від НС, нехарактерні раптовість та зовнішня несподіваність (неочікуваність).

На думку А. Станкової, кризова ситуація є певною сукупністю періодичних виявів одного або декількох кризових явищ, які за певного збігу обставин та/або неграмотного управління тощо можуть перетворитися на кризу [452]. А. Станкова стверджує:

- кризова ситуація як потенційна криза та криза як факт, що відбувся, законодавчо не розрізняються, у відповідних дослідженнях також ці поняття презентуються як тотожні;

- поняття кризової ситуації є єдиним для понять «конфлікт», «надзвичайна (екстремальна) ситуація» та «катастрофа». І криза, і кризова ситуація є подією/сукупністю подій, що (1) потребує значного й термінового втручання, тобто управлінського впливу, та (2) передусім і безпосередньо є сприйняттям непередбачуваної події. Перше зумовлює і виправдовує управлінський вплив, друге визначає безумовну значущість комунікацій як процесу створення та обміну спільними смислами;

- з погляду громадськості криза являє собою певний виклик суспільним традиціям і цінностям, а управління нею передбачає управління очікуваннями громадськості, що потребує передусім комунікативної відповіді, тому однією з важливих ознак кризової ситуації є підвищена увага до неї з боку засобів масової комунікації [Там само].

Терміни та словосполучення «надзвичайна ситуація», «кризова ситуація», «кризова ситуація, що загрожує національній безпе-

ці» складно назвати повністю (абсолютно) синонімічними. Радше, це смислові синоніми. Однак незаперечним є той факт, що вони вельми близькі за змістом, входять до складу одного синонімічного ряду, тому паралельне використання їх у законодавстві та в управлінській практиці суб'єктів забезпечення НБ та ЦЗ створюватиме очевидну проблему синонімії термінів. Це може призвести до засмічення понятійно-термінологічного апарату з питань НБ, ЦЗ та спричинити плутанину у практичній діяльності як суб'єктів забезпечення НБ, так і органів управління та сил ЦЗ.

У зв'язку з цим вважаємо, що упровадження в чинне українське законодавство термінів «кризова ситуація» та «кризова ситуація, що загрожує національній безпеці», без одночасного узгодження цих термінів із ключовими поняттями, що вживаються для оцінювання та кваліфікації НС у сфері ЦЗ, є поспішним та недостатньо обґрунтованим управлінським рішенням. Тому на сьогодні є вкрай актуальним та практично значущим чітко розмежувати в законодавстві поняття «кризова ситуація», «кризова ситуація, що загрожує національній безпеці» та «надзвичайна ситуація», одночасно встановивши класифікаційні ознаки перших двох груп ситуацій та визначивши органи державної влади, відповідальні за класифікацію їх та реагування на них.

У цьому контексті треба звернути увагу на те, що останнім часом в Україні активно проводиться політика зі створення антикризових центрів на всіх організаційно-правових рівнях управління, тобто формуються правовий та інституційний механізми антикризового управління в державі [Напр.: 352, пп. 1, 2; 357, п.п. 4.2; 86]. Фактично запроваджується така модель державного антикризового управління, у якій ЄДС ЦЗ та ДСНС відводиться другорядна роль.

Ці процеси, на тлі пониження статусу МНС в системі центральних ОВВ до рівня служби – ДСНС (2012 р.) [278], ліквідації системи ЦО, зокрема військ ЦО, а також зважаючи на нинішній інфантильний стан інституціональних засад функціонування ЄДС ЦЗ, викликають обґрунтоване занепокоєння.

Викладене наводить на аналогію: наприкінці 90-х рр. минулого століття аж ніяк, на перший погляд, нешкідлива поява у сферах державного управління ЦО та ЗНТ від НС техногенного та природного характеру України терміна «цивільний захист» та концепції ЦЗ пізніше обернулась масштабними системними перетвореннями та структурними реформами в системі ЦО України, що, зрештою, спричинило її руйнування.

На факті використання таких численних термінів, як «надзвичайні обставини», «стихійні лиха», «замети», «повені», «аварії», «епідемії», «епізоотії», «військові дії», «пожежа», «ядерний вибух», «ра-

діація», «громадянська війна», «народні хвилювання», «страйк», для позначення тих чи інших надзвичайних явищ у галузі приватного права, передусім у цивільному законодавстві, звертає увагу О. Фролов. Він цілком слушно зазначає, що нерозвиненість понятійного апарату, різноманіття застосовуваних для позначення НС термінів перешкоджає виробленню однозначних та чітко зрозумілих правил поведінки, вирішення проблем, пов'язаних із регулюванням суспільних відносин при НС [422, с. 5].

У Цивільному кодексі України наразі вживається термін «непереборна сила» (без визначення поняття) як одна з підстав звільнення від відповідальності за порушення зобов'язання [426, ч. 1 ст. 617], що є семантично близьким терміну «надзвичайна ситуація».

Утім, слід погодитися з О. Фроловим і в тому, що, по-перше, не всяка НС може вважатися непереборною силою [422, с. 13], а по-друге, поняття «надзвичайна ситуація» є ширшим за поняття «непереборна сила» [Там само, с. 4–15].

Безперечно, що в кожній людині оцінка певних явищ, подій, процесів і станів як надзвичайних вельми й вельми суб'єктивна. Але в масштабах держави, у конкретний історичний момент легально закріплене поняття «надзвичайна ситуація» має максимально повно, чітко та однозначно віддзеркалювати істотні ознаки обстановки, яку, за наявності підстав, у встановленому порядку повинно бути визнано і кваліфіковано як НС певного виду, характеру і масштабу.

На наше переконання, імплементація в чинне національне законодавство науково обґрунтованої дефініції «надзвичайна ситуація», яка з усебічною повнотою зможе охопити будь-які життєві явища, що підпадають під ознаки НС, та закріпити основні сутнісні ознаки їх, є важливим кроком на шляху побудови ефективної системи державного управління, оскільки кількість НС, що виникають у певній сфері життєдіяльності суспільства за певний проміжок часу, їхній характер, рівень, масштаби та наслідки можуть слугувати доволі показовими критеріями оцінювання ефективності кількісно-якісних змін у державному управлінні та суспільному розвитку.

Є абсолютно виправданим та розумним кроком ширше використання, ніж суто в межах компетенції антикризових міністерств і служб, терміна «надзвичайна ситуація» для оцінки ефективності системи державного управління, оскільки кризові події, явища і процеси, що мають ознаки НС, є характерними для діяльності різних органів державної влади та ОМС. Відповідно, законодавче впровадження у практику діяльності різних суб'єктів державного та муніципального управління терміна «надзвичайна ситуація», відомчих, муніципальних та інших детальних класифікаторів НС могло б виконати функцію репрезентативного якісного критерію оцінювання ефективності діяльності органів державного управління.

Попри очевидну важливість та гостру необхідність підвищення результативності державного управління у сфері ЦЗ, уніфікації законодавства в цій галузі правовідносин, зокрема шляхом приведення національної нормативно-правової бази до міжнародних та європейських стандартів у світлі активізації інтеграційних процесів, слід констатувати відсутність на сьогодні єдиних підходів до тлумачення терміна «надзвичайна ситуація».

Зазначене, у свою чергу, негативно відбивається на науці та управлінській практиці, оскільки створює проблеми щодо чіткого та зрозумілого визначення меж предметної сфери, що іменується «цивільний захист», а також зумовлює можливість свавільного, упередженого, оцінного та суб'єктивного тлумачення державними органами та посадовими особами (як, утім, і будь-якими іншими зацікавленими суб'єктами суспільних відносин) певних обставин, дій або подій як НС.

Ураховуючи викладене, перспективними напрямками подальших досліджень із питань ЦЗ убачаються дослідження понятійно-термінологічного апарату в цій сфері державного управління, спрямовані на формування більш якісної нормативної термінологічної системи, центральною ланкою якої виступатиме науково обґрунтоване поняття «надзвичайна ситуація».

2.3. Концептуальні підходи до класифікації надзвичайних ситуацій та проблеми її здійснення

З метою забезпечення найбільш ефективної реалізації заходів щодо ЦЗ, розмежування компетенції та відповідальності між різними суб'єктами за вжиття заходів із запобігання виникненню НС конкретних видів та ліквідації їхніх наслідків у багатьох країнах на законодавчому рівні запроваджується певний механізм класифікації НС.

Використовуваний та законодавчо закріплений в окремо взятій країні підхід до класифікації НС значною мірою визначає зміст та межі державно-управлінської діяльності щодо ЦЗ, а також впливає на національний підхід щодо формування інституціональних засад функціонування державного управління у відповідній сфері, назву і навіть кількість державних систем, спеціально утворюваних для протидії НС тих чи інших видів.

До того ж поява нових викликів і загроз для людини та суспільства в різних сферах життєдіяльності об'єктивно потребує наукового дослідження питань, пов'язаних із класифікацією НС, для подальшого розроблення обґрунтованих пропозицій з удосконалення концептуальних підходів до класифікації НС.

Питання щодо класифікації НС розглядалися В. Акімовим, Ю. Воробйовим, В. Гушиним, Л. Жуковою, Н. Клименко, Ю. Корнійчуком, А. Костровим, С. Кузніченком, Б. Порфир'євим, Р. Приходьком, А. Ткачовою, М. Фалєєвим, В. Федоренком, Г. Федуловим, А. Філіпенко, Л. Шевченко, І. Шпильовим та іншими науковцями.

Ознайомлення з деякими українськими та зарубіжними нормативними та доктринальними джерелами наукової інформації, у яких подано можливі варіанти класифікації НС, дозволяє констатувати відсутність єдиних підходів у цьому питанні.

Створення науково обґрунтованої класифікації НС є вельми важливим науково-практичним завданням на шляху забезпечення ефективної реалізації функцій ЦЗ та ЦО, у тому числі у зв'язку з необхідністю формування адекватного уявлення про предметну сферу науки і практики з назвою «цивільний захист», визначення обсягу повноважень та меж юридичної відповідальності суб'єктів забезпечення ЦЗ, а також з метою розроблення ефективних механізмів протидії НС різного характеру.

Встановлення в національному законодавстві з питань ЦЗ максимально повної та чіткої класифікації НС є однією з дієвих правових гарантій забезпечення захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб від таких ситуацій, у тому числі щодо можливості висунення до суб'єктів владних повноважень вимоги із забезпечення належного рівня захищеності від НС.

Як ми вже зазначали вище, у переважній більшості розвинених країн та країн, що розвиваються, термін «надзвичайна ситуація», так само, як і близькі йому за змістом терміни та поняття «інцидент», «екстремальна ситуація», «катастрофа», «криза», «кризова ситуація», «небезпечна подія», «стихійне лихо», «форс-мажор» тощо, використовується у сфері управлінської діяльності державних органів, що планують та реалізують заходи з ЦЗ, ЦО та ЗНТ від НС техногенного та природного характеру.

Першим радянським нормативно-правовим актом, де було дано визначення поняття «надзвичайна ситуація» (див. табл. 2.1), а також законодавчо закріплено класифікацію відповідних ситуацій, є Постанова Ради Міністрів СРСР від 21 листопада 1990 р. № 1175 «Про затвердження Тимчасового положення про Державну комісію Ради Міністрів СРСР з надзвичайних ситуацій» [263].

Відповідно до цього законодавчого акта головним та єдиним класифікаційним критерієм НС був її масштаб, що визначався органом управління, покликаним керувати діями з ліквідації виниклих наслідків (загальносоюзною, республіканською, крайовою, обласною, міською комісією з НС, відповідними галузевими комісіями та підрозділами підприємств, організацій, установ, у тому числі за

місцем проживання), виходячи з приватного, об'єктового, місцевого, регіонального або глобального характеру НС. За необхідності масштаб ситуації підтверджувався вищим органом управління.

Враховуючи межі її поширення, НС визначалася відповідно як приватна (робоче місце, ділянка, цех), об'єктова (підприємство, організація, господарство, об'єкт), місцева (місто, район, край, область), регіональна (кілька областей, республіка), глобальна (кілька республік або суміжні держави) [263, п. 3]. Вважаємо за потрібне акцентувати увагу на наявності такого виду НС, як «приватна».

З моменту здобуття Україною незалежності першим законодавчим актом, присвяченим регулюванню питань щодо ЗНТ від НС, був ЗУ «Про ЦО», у преамбулі якого зазначалося, що держава створює систему ЦО, яка має на меті захист населення від небезпечних наслідків аварій і катастроф. Слід звернути увагу на те, що йшлося не про вжиття запобіжних заходів, а саме про *наслідки аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру* [371].

Також у зазначеному Законі було зроблено важливе застереження про те, що попередження соціально-політичних, міжнаціональних конфліктів, масових заворушень і дії з ліквідації їхніх наслідків до компетенції органів управління та сил ЦО не входять [Там само].

Отже, згідно із законодавством, що діяло на початку пострадянського періоду історії України, реалізація заходів із протидії НС соціально-політичного характеру не входила до повноважень органів управління та сил ЦО. Такий підхід, до речі, цілком відповідав практиці провідних зарубіжних країн у цій сфері державного управління, а також положенням Женевських конвенцій й додаткових протоколів до них.

З метою створення єдиної системи класифікації НС та визначення їхніх рівнів, забезпечення оперативного й адекватного реагування на такі ситуації в 1998 р. вперше в українському законодавстві було запроваджено організаційно-правовий механізм класифікації НС шляхом прийняття Постанови КМУ «Про порядок класифікації надзвичайних ситуацій» від 15 липня 1998 р. № 1099 (далі – постанова КМУ № 1099) [338]. У цій постанові, зокрема, визначалось, що залежно від причин походження подій, які можуть зумовити виникнення НС на території України, розрізняються НС техногенного, природного, соціально-політичного та військового характеру [Там само].

На відміну від ЗУ «Про ЦО», зазначена постанова КМУ містила не тільки визначення поняття «надзвичайна ситуація», але й перелік основних видів НС.

На сьогоднішні в Україні діє Порядок класифікації НС за їхніми рівнями, затверджений постановою КМУ від 24 березня 2004 р. № 368 (далі – Порядок класифікації НС), яким встановлено, що

залежно від обсягів заподіяних наслідків, технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їхньої ліквідації, класифікують НС державного, регіонального, місцевого або об'єктового рівня [305].

Для визначення рівня НС устанавлюються такі критерії:

- територіальне поширення та обсяги технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для ліквідації наслідків НС;
- чисельність людей, які в результаті дії факторів ураження джерела НС загинули чи постраждали або нормальні умови життєдіяльності яких порушено;

- розмір збитків, завданих факторами ураження джерела НС, розраховується відповідно до Методики оцінки збитків від наслідків НС техногенного та природного характеру, затвердженої постановою КМУ від 15 лютого 2002 р. № 175 [289].

Треба звернути увагу на те, що в Порядку класифікації НС врегульовано лише загальні питання класифікації НС виключно за їхніми рівнями, та при цьому нічого не сказано про механізм віднесення тих чи інших небезпечних подій до НС техногенного, природного, соціально-політичного або воєнного характеру. До того ж чинний на цей час порядок класифікації НС не визначає органи державної влади, відповідальні за розроблення конкретних класифікаційних ознак, що характеризують загрозу або виникнення НС певного характеру, не регламентує механізм взаємодії та координації дій між цими органами з питань, пов'язаних із класифікацією НС.

Ці обставини ми розцінюємо як істотну правову прогалину, що не дозволяє на даний момент забезпечити всебічну, повну та об'єктивну оцінку певних негативних подій або процесів як НС, тобто їхню класифікацію.

Водночас відзначимо той факт, що постанова КМУ № 1099 (яка вже втратила чинність) містила детальний порядок класифікації НС, зокрема передбачала, що для кожного виду НС міністерства та інші центральні ОВВ розробляють конкретні класифікаційні ознаки (фізичні, хімічні, технічні, статистичні тощо) та спеціальні ознаки, що вказують на загрозу виникнення або виникнення НС [338].

Постановою КМУ № 1099 передбачалося, що, відповідно до територіального поширення, обсягів заподіяних або очікуваних економічних збитків, кількості загинувших людей, за класифікаційними ознаками визначається чотири рівні НС: загальнодержавний, регіональний, місцевий та об'єктний.

На кожну конкретну НС, визначену в постанові КМУ № 1099, ОВВ повинні були розробляти класифікаційні карти, які після необхідних погоджень передавалися на затвердження Міністерству України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (далі – МНС та ЧК).

МНС та ЧК відповідало за своєчасне затвердження класифікаційних ознак і карт окремих видів НС, узагальнення матеріалів міністерств та інших центральних ОВВ, видання Державного класифікатора НС, забезпечення ним усіх міністерств та інших центральних ОВВ, МДА, своєчасне його доповнення та періодичне, не рідше ніж один раз на два роки, коригування.

У формі додатків, необхідних для належного забезпечення виконання постанови КМУ № 1099, цей законодавчий акт містив: Загальні ознаки віднесення НС до відповідного рівня за критерієм розміру заподіяних чи очікуваних економічних збитків; Перелік міністерств та інших центральних ОВВ, відповідальних за визначення класифікаційних ознак НС; Зразок заповнення Класифікаційної карти конкретної НС [338].

Для нас досі залишається відкритим питання про те, з яких мотивів під час прийняття в 2004 р. нового Порядку класифікації НС [305] у ньому не знайшов відображення той, на наш погляд, доволі чіткий та повний організаційно-правовий механізм класифікації НС, який було розроблено та впроваджено в 1998 р. на підставі постанови КМУ № 1099 [338].

На виконання постанови КМУ № 1099 МНС та ЧК був розроблений галузевий Класифікатор надзвичайних ситуацій від 24 грудня 1998 р. Однак слід акцентувати увагу на тому, що цей класифікатор не було затверджено у формі нормативно-правового акта.

За результатами застосування зазначеного галузевого класифікатора, йому на зміну наказом Державного комітету України зі стандартизації, метрології та сертифікації від 19 листопада 2001 р. № 552 було затверджено Державний класифікатор надзвичайних ситуацій (далі – ДК 019-2001) [131].

Об'єктами класифікації у ДК 019-2001 виступали НС, що визначалися як порушення нормальних умов життя й діяльності людей на об'єкті або території, викликані аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела до загибелі людей та значних матеріальних втрат.

Ознаками НС вважалися: наявність або загроза загибелі людей і тварин або значне погіршення умов їхньої життєдіяльності, заподіяння великої економічної шкоди, суттєве погіршення стану навколишнього середовища.

ДК 019–2001 включав перелік усіх НС, визначених у відповідних законодавчих актах ВРУ, згрупованих за ознаками належності до відповідних типів НС.

Відповідно до причин походження подій, що можуть зумовити виникнення НС на території України, розрізнялося чотири види

НС, а саме: техногенного, природного, соціально-політичного та воєнного характеру [131].

Однією з істотних відмінностей класифікації НС за критерієм характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення таких ситуацій, визначеної в ДК 019-2001, на тлі чинного на цей час ДК 019:2010 [230], є те, що в цьому класифікаторі змінено найменування одного з чотирьох основних видів НС – «надзвичайної ситуації соціально-політичного характеру» на «надзвичайну ситуацію соціального характеру». Разом з тим слід констатувати, що конкретні види НС цієї групи (класу) змістовно практично не зазнали змін із розробленням та прийняттям ДК 019:2010.

ДК 019:2010 визначає, що класифікація НС – це визначений на державному рівні порядок поділу НС на класи й підкласи залежно від характеру їх. Об'єктами класифікації є НС. Класифікації підлягають як виявлені, так і можливі НС, включаючи ті, що можуть виникнути на об'єкті в різних галузях національного господарства або на окремій території в Україні.

Класифікаційний ознака НС – це технічна або інша характеристика події, визначена в установленому порядку, що дає змогу віднести подію до НС.

НС класифікуються за характером походження, ступенем поширення, розміром людських втрат і матеріальних збитків.

Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення НС на території України, визначають такі види НС: техногенного характеру; природного характеру; соціального характеру; воєнного характеру [Там само]. Слід звернути увагу на певну невідповідність назви двох видів НС, що вживається в ДК 019:2010, з одного боку, та в КЦЗУ – з іншого. Наприклад, у ДК 019:2010 використовуються назви «надзвичайна ситуація соціального характеру» та «надзвичайна ситуація воєнного характеру», у той час як у ст. 5 КЦЗУ – «соціальна надзвичайна ситуація» та «воєнна надзвичайна ситуація», відповідно [185].

У ДК 019:2010 основні види НС визначено так:

НС техногенного характеру – порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті внаслідок транспортної аварії (катастрофи), пожежі, вибуху, аварії з викиданням (загрозою викидання) небезпечних хімічних, радіоактивних і біологічно небезпечних речовин, раптового руйнування споруд; аварії в електроенергетичних системах, системах життєзабезпечення, системах телекомунікацій, на очисних спорудах, у системах нафтогазового промислового комплексу, гідродинамічних аварій тощо;

НС природного характеру – порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній

або на водному об'єкті, пов'язане з небезпечним геофізичним, геологічним, метеорологічним або гідрологічним явищем, деградацією ґрунтів надр, пожежею у природних екологічних системах, зміною стану повітряного басейну, інфекційною захворюваністю та отруєнням людей, інфекційним захворюванням свійських тварин, масовою загибеллю диких тварин, ураженням сільськогосподарських рослин хворобами та шкідниками тощо;

НС соціального характеру – порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене протиправними діями терористичного і антиконституційного спрямування або пов'язане зі зникненням (викраденням) зброї та небезпечних речовин, нещасними випадками з людьми тощо;

НС воєнного характеру – порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене застосуванням звичайної зброї або зброї масового ураження, під час якого виникають вторинні чинники, що їх визначають в окремих нормативних документах [230].

У ДК 019:2010, так само, як і в попередньому класифікаторі, деталізовано конкретні НС того чи іншого виду, за винятком НС воєнного характеру, які не подано в подробицях, а лише зазначено на найвищому рівні деталізації з кодом 40000 [Там само].

Як відомо, 1 липня 2013 р. набрав чинності КЦЗУ, який на рівні закону закріпив офіційно прийнятий в Україні підхід до класифікації НС.

Зокрема, згідно зі ст. 5 КЦЗУ, НС класифікуються за характером походження, розміром людських втрат і матеріальних збитків.

Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення НС на території України, визначаються такі види НС: техногенного характеру, природного характеру, соціальні, воєнні.

Залежно від обсягів заподіяних НС наслідків, обсягів технічних та матеріальних ресурсів, необхідних для їхньої ліквідації, визначаються такі рівні НС: державний, регіональний, місцевий, об'єктовий.

Порядок класифікації НС за їхніми рівнями встановлює КМУ [185].

Класифікаційні ознаки НС затверджено відповідним наказом МНС від 12 грудня 2012 р. № 1400 [288].

Офіційні підходи до класифікації НС за характером джерела, прийняті в деяких пострадянських країнах, наведено в табл. 2.3.

Певні передумови для плутанини при здійсненні класифікації НС техногенного та природного характеру створює наявність у ЗУ «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 р. № 1908-III [317, ст. 1] поняття «надзвичайна екологічна ситуація», що тлумачиться як «надзвичайна ситуація, при якій

Таблиця 2.3

Офіційні підходи до класифікації НС за характером джерела в деяких пострадянських країнах

<i>№ з/п</i>	<i>Основні законодавчі акти та інші нормативні документи, що визначають підходи до класифікації НС</i>	<i>Види НС за характером джерела</i>
1	2	3
Білорусь		
1	Закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» від 5 травня 1998 р. № 141-3 [160]	Техногенного, природного характеру
2	Постанова Міністерства з надзвичайних ситуацій Республіки Білорусь «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» від 19 лютого 2003 р. № 17 [258]	Техногенного, природного, соціально-політичного, воєнного характеру
3	Державний стандарт ГОСТ 22.0.04-97 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Биолого-социальные чрезвычайные ситуации. Термины и определения» [113]*	Біолого-соціальні
4	Державний стандарт СТБ 1429-2003 (ГОСТ Р 22.0.02-94) «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения основных понятий» [112]	Природні, техногенні, соціально-політичні, воєнні
Казахстан		
5	Закон «О гражданской защите» від 11 квітня 2014 р. № 188-V ЗРК [162]***	Техногенного, природного, соціального характеру
6	Постанова Уряду Республіки Казахстан «Об установлении классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» від 2 червня 2014 р. № 756 [259]	Техногенного, природного характеру
Росія		
7	Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» від 21 грудня 1994 р. № 68-ФЗ [414]	Техногенного, природного характеру
8	Постанова Уряду РФ «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» від 21 травня 2007 р. № 304 [260]	Техногенного, природного характеру
9	Державний стандарт ГОСТ Р 22.0.02-94 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения основных понятий» [111]	Природні, техногенні, біолого-соціальні, воєнні
10	Національний стандарт ГОСТ Р 55059-2012 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Менеджмент риска чрезвычайной ситуации. Термины и определения» [233]	
11	Національний стандарт ГОСТ Р 22.3.08-2014 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Культура безопасности жизнедеятельности. Термины и определения» [232]	

Закінчення табл. 2.3

1	2	3
Україна		
12	Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI [185]	Техногенного, природного характеру, соціальні, військові
13	Національний класифікатор. Класифікатор надзвичайних ситуацій (ДК 019:2010) [230]	Техногенного, природного, соціального, військового характеру

Примітки до табл. 2.3

* У п. 9 відповідної постанови МНС Республіки Білорусь міститься норма про те, що особливості оцінювання та реагування на НС військового та соціально-політичного характеру визначаються законодавством, окремими нормативами й відповідними оперативними та мобілізаційними планами. У тексті документа вживається термін «надзвичайні ситуації військового та соціально-політичного характеру», що вказує на наявність таких видів НС.

** Повний текст цього державного стандарту Білорусі відсутній у відкритому доступі, однак з його назви можна зробити висновок про наявність такого виду НС, як «біолого-соціальні».

*** У ст. 2 закону Казахстану «Про ЦЗ» вживається термін «надзвичайні ситуації соціального характеру», але, на відміну від НС техногенного та природного характеру, визначення цього поняття не наводиться. Відзначається, що правове регулювання в цій сфері здійснюється спеціальним законодавством Республіки Казахстан.

на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави».

Цей Закон було прийнято ще до того як в Україні з'явився перший державний класифікатор НС у формі нормативно-правового акта: ДК 019-2001 (затверджений 19 листопада 2001 р.), хоча на момент його прийняття в нашій країні вже діяв ЗУ «Про ЗНТ від НС», який визначав організаційно-правові засади захисту населення, об'єктів виробничого і соціального призначення, довкілля від НС техногенного та природного характеру.

На наш погляд, у зв'язку з набранням чинності КЦЗУ існування ЗУ «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» втратило практичний сенс, у зв'язку з чим КМУ, Міністерству екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди) спільно з ДСНС та іншими зацікавленими центральними ОВВ доцільно вивчити питання можливості його скасування в установленому порядку. Разом з тим слід враховувати, що в Конституції України вживаються терміни: «надзвичайна екологічна ситуація» та «зона надзвичайної екологічної ситуації», а також передбачено можливість запровадження на окремих територіях відповідного правового режиму [192, п. 31 ч. 1 ст. 85; п. 19 ч. 1 ст. 92; п. 21 ч. 1 ст. 106].

Н. Клименко зазначає, що НС можна класифікувати за великою кількістю ознак: джерелами (причинами) виникнення, темпами формування, швидкістю поширення, рівнями, масштабами впливу та наслідків, метою, характером прояву, а також за метою (умисні, випадкові); швидкістю розвитку (миттєві, швидкі, повільні); характером прояву (очевидні, приховані); тяжкістю наслідків (легкі, середні, важкі, нищівні) тощо. Тому у вчених існують різні підходи до класифікації НС [182, с. 59, 68]. Науковець також відзначає, що деякі автори виділяють НС: «комбіновані», або природно-техногенні (синергетичні) (наприклад, землетрус як стихійне лихо призводить як до руйнування об'єкта підвищеної небезпеки, так і до забруднення навколишнього середовища (техногенна катастрофа), а загибель людей, значні матеріальні збитки – до загострення соціально-політичної обстановки в постраждалому регіоні); соціальні; біолого-соціальні; антропогенні. Окремі дослідники також визначають транскордонні (поширювані з території суміжної країни) та глобальні НС (впливають на людство в цілому: глобальні зміни клімату, демографічні кризи, збройні конфлікти тощо) [182, с. 66–68].

Б. Порфир'єв виділяє сім критеріїв, відповідно до яких подію слід відносити до НС: часовий, економічний, соціально-екологічний, соціально-психологічний, соціально-політичний, мультиплікаційний, організаційно-управлінський (див. табл. 2.2). Кожен із цих критеріїв має певні якісні характеристики. Будь-яку екстремальну подію, на думку вченого, слід відносити до НС лише за наявності всіх семи критеріїв [257, с. 33–35].

Провівши аналіз видів класифікації, що існують, та визначивши можливі класифікаційні ознаки НС, І. Шпильовий виділяє три рівні класифікаційних ознак: сутнісний – характер, просторове поширення, швидкість перебігу, причинна зумовленість (об'єктивна та суб'єктивна), швидкість і форма прояву; оцінний – за ризиком виникнення, за класом небезпеки, за характером шкоди, за просторово-часовою передбачуваністю й відповідними заходами; управлінський – щодо можливих регуляторних заходів, за видом прогнозу фінансового забезпечення зазначених вище заходів, за рівнями управління [434, с. 33–35].

Необхідно зазначити, що після того, як ще в 1990 р. Б. Порфир'єв виділив чотири класи НС: військово-політичні та соціально-політичні конфлікти; стихійні лиха; технологічні (техногенні); НС «комбінованого» типу, що мають змішану природно-технологічну, природно-соціальну або природно-техносоціальну природу [257, с. 37–38], запропонований дослідником підхід до класифікації НС був та, по суті, дотепер залишається єдиним логічно завершеним комплексним підходом до типізації НС за характером джерела.

Інтегральну класифікацію НС, запропоновану Б. Порфир'євим, наведено на рис. 2.2.

Наведений методологічний підхід Б. Порфир'єва, щоправда, у звуженому вигляді, було імplementовано до національних законодавств незалежних пострадянських країн, де у профільних спеціальних законах з питань ЗНТ від НС, а також у підзаконних нормативно-правових актах та державних стандартах з питань класифікації НС було закріплено розподіл таких ситуацій за характером походження (або джерела виникнення) на техногенні, природні та НС воєнного характеру (воєнні НС).

Деякими українськими науковцями висловлюється вельми дискусійна, на наш погляд, думка про те, що НС техногенного та природного характеру розкривають глибинний зміст явища НС, тому доцільно використовувати термін «надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» в усіх нормативно-правових актах, що регулюють зазначену сферу [432, с. 29].

Що ж стосується включення до сфери ЦЗ соціальних НС (НС соціально-політичного характеру) чи НС будь-якого іншого характеру, слід зазначити, що наразі в нашому розпорядженні немає відомостей про те, що в будь-якій із зарубіжних країн офіційно запроваджено класифікацію НС, яка б передбачала, крім НС тех-



Рис. 2.2. Інтегральна класифікація НС, запропонована Б. Порфир'євим [257, с. 41]

ногенного, природного та воєнного характеру, ще й, наприклад, НС соціально-політичного характеру.

Державні системи ЦЗ у більшості країн залишаються до цього часу доволі консервативними з точки зору інституціональних засад діяльності, виконуваних ними завдань і функцій, використовуваних інструментів та механізмів роботи, а також функціонально обмеженими та закритими в частині формування галузевих сфер своєї компетенції та відповідальності.

Розробниками державних стандартів і законодавчих актів з питань класифікації НС фактично виступають науковці та фахівці-практики системи міністерств і відомств з питань НС (тобто основних галузевих суб'єктів державного управління у сфері ЦЗ), які свідомо звужують підходи до трактування НС виключно обставинами і подіями техногенного та природного характеру (катастрофами, аваріями, пожежами, стихійними лихами, епідеміями, епізоотіями, епіфітотіями тощо) та, відповідно, у такий спосіб, обмежують предметну сферу науки і практики «цивільний захист».

Деякі фахівці, які досліджують наукові основи ЦЗ, зокрема пропонують підходи щодо моделювання відповідної предметної сфери науки і практики [Напр.: 99; 100; 103], у своїх працях не торкаються питань трактування терміна «надзвичайна ситуація», не аналізують підходи до розуміння сутності НС та їхні класифікації, хоча, на наше переконання, розгляд саме цих питань має першочергове значення на шляху з'ясування сутності ЦЗ, меж цієї сфери державного управління, її функцій, завдань, принципів та інституціональних засад діяльності.

По суті, авторами зазначених наукових праць цілі державного управління у сфері ЦЗ пов'язуються лише з парировання загроз і небезпек техногенного та природного характеру, у зв'язку з чим класифікація НС за характером джерела саме на такі два види презюмується та не ставиться під сумнів.

У цьому контексті вбачається за доцільне навести слушну думку В. Бакуменка, який, посилаючись на закон необхідної різноманітності, сформульований У. Ешбі, стверджує, що для створення ефективної системи державного управління, яка може розв'язувати будь-які проблеми суспільства, необхідно, щоб така система була більш різноманітною, ніж усе суспільство [80, с. 15].

Безперечно, глобалізаційні процеси в соціально-економічній, науково-технічній, культурно-освітній, суспільно-політичній та інших сферах, що активізувались у багатьох країнах та регіонах світу з початком ХХІ ст., супроводжуються різними викликами та загрозами для національних держав, які можуть спровокувати виникнення масштабних НС різного характеру і масштабу. А це, у

свою чергу, висуває нові підвищені вимоги до державних систем ЦЗ, ЦО та їхніх аналогів, а також мусить відбиватись на теоретико-методологічних підходах до класифікації НС, які потребують удосконалення з огляду на появу нових викликів і загроз для об'єктів ЦЗ (населення, суспільства, території, культурних цінностей тощо).

Усвідомлення згаданих вище процесів компетентними державними органами та посадовими особами повинне слугувати приводом не тільки для функціонального розширення та поглиблення сфери ЦЗ та, як наслідок, для розширення спектра НС за характером походження подій, але й для більш тісної інтеграції, ефективної міжвідомчої координації та комунікації між тими органами державної влади та іншими інституціями, що задіяні у вирішенні завдань із протидії НС різного характеру.

Отже, сфера державного управління «цивільний захист» не повинна обмежуватися лише реалізацією заходів із запобігання НС техногенного та природного характеру, а повинна диверсифікувати та, водночас, розширювати свій функціональний спектр на інші види НС, у тому числі духовно-культурного, суспільно-політичного, соціально-економічного характеру. У зв'язку з цим прийняті на офіційному рівні підходи до класифікації НС (передусім за критерієм джерела (характеру походження)) мають переглядатися.

Зокрема, на наш погляд, чинна класифікація НС за характером джерела може бути доповнена щонайменше такими видами НС, як «надзвичайні ситуації духовно-культурного характеру», «надзвичайні ситуації соціально-економічного характеру», а соціальні НС, виходячи з аналізу їхньої природи, доцільно було б називати НС суспільно-політичного характеру. Пропонуємо для наукового обговорення авторський інтегральний підхід, що передбачає поділ НС за вказаним критерієм на шість видів: духовно-культурного характеру, соціально-економічного характеру, суспільно-політичного характеру, природного характеру, техногенного характеру, а також комбінованого характеру (рис. 2.3). Цей підхід суттєво вдосконалює класифікацію Б. Порфир'єва, наведену на рис. 2.2.

Вважаємо, що, по-перше, саме поняття НС слід трактувати значно ширше, ніж це прийнято зараз в Україні, та не обмежуватись лише подіями техногенного та природного характеру; по-друге, НС можуть бути викликані причинами абсолютно різної природи, виникати в різних сферах суспільного життя й державного управління та зумовлюватися як одномоментними, так і такими, що тривають, негативними явищами і процесами; по-третє, офіційно прийнятий на законодавчому рівні підхід до класифікації НС за характером джерела не повинен окреслюватися виключно сферою компетенції та межами відповідальності ДСНС (МНС та аналогічних державних структур).



Рис. 2.3. Підхід до класифікації НС (який вдосконалює інтегральну класифікацію НС, запропоновану Б. Порфир'євим [257, с. 41])

Слід визнати, що в більшості країн НС традиційно поділяються на техногенні та природні, що пов'язано зі специфікою діяльності органів управління та сил ЦЗ, а також зумовлене бажанням суб'єктів забезпечення ЦЗ загальнодержавного рівня функціонально обмежити сферу своєї компетенції та відповідальності.

Разом із тим у деяких країнах, зокрема на просторі СНД, спостерігається поки ще не дуже стійка тенденція до розширення традиційного спектра НС шляхом включення до їхнього переліку соціальних (Україна) та біолого-соціальних НС (Республіка Білорусь, РФ), яка, на наш погляд, у своїй основі є позитивною.

Однак у цілому на сьогодні відсутні уніфіковані концептуальні підходи до класифікації НС, що зумовлює необхідність проведення подальших фундаментальних міждисциплінарних досліджень у цій галузі.

Для забезпечення оперативної, гнучкої, повної та всебічної класифікації НС необхідне упровадження періодичного перегляду з боку ДСНС спільно з іншими зацікавленими державними органами Національного класифікатора НС задля внесення до нього змін і доповнень. З цією метою здається необхідним відповідним чином доповнити перелік повноважень ДСНС, закріплених у Положенні про цей центральний ОВВ [293].

Вельми актуальним вбачається розроблення центральними ОВВ власних галузевих класифікаторів (каталогів) НС, планів і сценаріїв розвитку таких ситуацій, паспортів ризиків і загроз, критеріїв оцінювання ступеня ризику з урахуванням специфіки виконуваних зазначеними органами завдань ЦЗ у підвідомчих їм сферах.

Виконання цього завдання має бути покладено на всі центральні ОВВ, у першу чергу на ті з них, які відповідно до Положення про ЄДС ЦЗ [294] зобов'язані створювати функціональні підсистеми ЄДС ЦЗ, – Міністерство аграрної політики та продовольства України (далі – Мінагрополітики), МВС, Мінприроди, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку), Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (далі – Міненерговугілля), Міністерство інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури), Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ), Міністерство освіти і науки України (далі – МОН), Міністерство культури України (далі – Мінкультури), Міністерство оборони України (далі – Міноборони), Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон), Державна інспекція ядерного регулювання України (далі – Держатомрегулювання), Державний комітет телебачення і радіомовлення України (далі – Держкомтелерадіо), ДСНС.

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне доповнити ст. 18 «Повноваження інших центральних органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту» КЦЗУ пунктом такого змісту: «...здійснюють розроблення галузевих класифікаторів (каталогів) надзвичайних ситуацій, планів і сценаріїв розвитку таких ситуацій, паспортів ризиків і загроз, критеріїв оцінювання ступеня ризику з урахуванням специфіки виконуваних завдань щодо забезпечення цивільного захисту в підвідомчих сферах».

Поряд з цим слід у встановленому порядку покласти на ДСНС обов'язок із розроблення та прийняття методичних рекомендацій з підготовки центральними ОВВ галузевих класифікаторів НС, планів і сценаріїв розвитку таких ситуацій та інших документів, перелічених у попередньому абзаці.

У контексті розгляду концептуальних підходів до класифікації НС вбачається за потрібне докладніше зупинитись на соціальних НС, оскільки поява їх у національному правовому полі є нововведенням не тільки для вітчизняної управлінської та правозастосовної практики, але й відрізняється новизною на всьому пострадянському просторі.

З нашої точки зору, поява в чинному законодавстві з питань ЦЗ нового виду НС – «соціальні» – не випадкова та віддзеркалює

певні світові тенденції щодо функціонального розширення сфери державного управління «цивільний захист» та її тіснішої інтеграції з такими напрямками забезпечення НБ, як громадська (публічна), державна, воєнна безпека, антитерористична діяльність.

Аналіз наведених у ДК 019:2010 соціальних НС показав, що переважна більшість їх є діями терористичної спрямованості, реалізування на які раніше традиційно не належало до компетенції органів управління та сил ЦО, ЦЗ зарубіжних країн.

Деякі науковці з цього приводу зазначають, що однією з особливостей, властивих ЦЗ, що відокремлює його від інших відносин у сфері безпеки, є гуманітарний характер. ЦЗ не має завдань щодо захисту конституційного ладу, суверенітету держави, його територіальної цілісності – його метою є нейтралізація безпосередньої небезпеки для життя і здоров'я людей, а не політичної, економічної чи будь-якої іншої [179, с. 8].

Із появою в українському законодавстві соціальних НС як окремого виду НС було створено передумови не лише для розширення сфери ЦЗ, але й для покладання на суб'єктів державного управління в цій сфері досі не властивих їм функцій.

У ст. 9 ЗУ «Про основи національної безпеки України» визначено, що правоохоронні органи ведуть боротьбу зі злочинністю і протидіють тероризму, забезпечують захист і порятунок населення в разі виникнення НС техногенного та природного характеру [331]. Отже, є підстави стверджувати, що ДСНС, у зв'язку з включенням соціальних НС до сфери ЦЗ, набуває ознак правоохоронного органу, тим паче, що її діяльність нині координує міністр внутрішніх справ. Однак попередники ДСНС (Штаб ЦО, МНС та ЧК, МНС) до системи правоохоронних органів ніколи не належали, оскільки в сутнісному вигляді не виконували правоохоронних функцій.

Якщо ще наприкінці ХХ ст. виникнення НС воєнного характеру зумовлювалося переважно бойовими діями, тобто вони були наслідком застосуванням звичайних засобів збройної боротьби (тому їх часто й називають воєнними НС), то останнім часом керовані НС, сутнісно близькі до воєнних, усе частіше виникають через використання державами для досягнення своїх стратегічних цілей так званих «несилових» методів розв'язання політичних, соціально-економічних та інших суперечностей.

Серед вказаних методів чільне місце посідає моделювання та штучне створення умов для виникнення НС у країні, що розглядається як потенційний противник. Основою цих методів є технологія ініціації («збурювання», загострення) згаданих суперечностей. Наслідком зазвичай є відповідні кризи, що переростають у НС. Є всі підстави стверджувати, що технологія, перебіг та на-

слідки так званих «кольорових» революцій [Докл.: 430] головною метою мають створення саме НС, зумовлених суспільно-політичними та соціально-економічними чинниками.

Наприклад, військові експерти С. П'ятикоп та А. Гуральник відзначають, що одна з відмінних рис сучасних війн та військових конфліктів – створення протиборчими сторонами навмисних НС техногенного та екологічного характеру для досягнення оперативного-стратегічних цілей. Проведений ними аналіз показує, що, формуючи масштаби наслідків ініційованих (керованих) ззовні НС, можна впливати на перебіг, а іноді й на результат бойових дій (військової кампанії). Автори цілком слушно прогнозують поширення в найближчому майбутньому масштабів використання терористичних методів вирішення різного роду конфліктів [373, с. 47].

У свою чергу, вітчизняні фахівці Н. Нижник, Г. Ситник, В. Білоус зазначають, що при значних техногенних аваріях чи в мирний час, чи в ході воєнного конфлікту на території України може скластися стан, який виникає після застосування зброї масового знищення. Не є таємницею, що кожна техногенна аварія детально вивчається в центрах підготовки розвідувально-диверсійних груп (з метою розроблення планів її відновлення на території противника під час війни) [235, с. 176; 378, с. 160].

Є. Сморгін абсолютно обґрунтовано відносить спалахи локальної (соціально-побутової, політичної, воєнної) конфліктності та загрози їхньої геоескалації до одного з найбільш небезпечних процесів, які загрозливо нарастають на межі II та III тис. н. е. [387].

З огляду на вищесказане та беручи до уваги події, що відбуваються на території Донбасу з квітня 2014 р., а також численні теракти на території Сирії, країн ЄС, що сталися останнім часом, дослідження сутності та особливостей соціальних НС у світлі проблематики класифікації НС є більш ніж актуальним науково-практичним завданням.

Слід сказати про те, що сьогодні лише незначна частина науковців торкається у своїх дослідженнях питання про взаємозв'язок та взаємозумовленість НС, у тому числі акцентує увагу на зовнішніх чинниках виникнення НС техногенного, воєнного та соціально-політичного характеру. Зокрема, на це звертають увагу В. Білоус, Н. Нижник, Г. Ситник [235, с. 176; 378, с. 160; 380], Н. Клименко [182, с. 57], С. П'ятикоп, А. Гуральник [373, с. 47].

Заслужовують на увагу результати досліджень О. Белкова [83, с. 123–127], Ю. Воробйова [107], С. Мосова [225, с. 91–95] щодо напрямів розвитку державних систем ЦО в контексті оновлення сучасних форм і методів ведення війн, а також терористичних загроз, що набули великого поширення останнім часом.

Попри те, що виконано чимало наукових досліджень проблем протидії різноманітним НС, розглядаються зазвичай ситуації техногенного та природного характеру, а дослідженню НС, зумовлених суспільно-політичними чинниками, не приділяється належної уваги.

У нормативному визначенні поняття «цивільний захист» не розкриваються види НС, а безпосередньо поняття «соціальна надзвичайна ситуація» в КЦЗ не наводиться. У чинному на цей час ДК 019:2010 міститься синонімічний термін «надзвичайна ситуація соціального характеру» та його дефініція, що наводилась нами раніше.

У Міжнародних стандартах ISO 22320:2011 «Societal security – Emergency management – Requirements for incident response» («Соціальна безпека. Менеджмент надзвичайних ситуацій. Вимоги до реагування на інциденти»), ISO 22300:2012 «Societal security – Terminology» («Соціальна безпека – Термінологія») термін «соціальна надзвичайна ситуація» або ж «надзвичайна ситуація соціального характеру» не використовується [446; 447].

Аналіз основних законодавчих актів з питань ЦЗ, відповідних національних стандартів республік Білорусі та Казахстану, РФ, у частині підходів до класифікації НС, показує, що в законодавстві цих країн такий вид НС, як соціальні, не виділяється. Поряд із цим, наприклад, у деяких державних стандартах Республіки Білорусь та РФ уживається термін «біолого-соціальні надзвичайні ситуації» [111; 113].

Також в одному із державних стандартів Білорусі зазначається, що розрізняють НС за характером джерела (природні, техногенні, соціально-політичні й воєнні), але ні визначення соціально-політичної НС, ні класифікації цих ситуацій не наводиться [112, с. 3].

Аналіз визначення цього терміна та джерел походження біолого-соціальних НС [111, с. 8–9] показує, що в РФ цей вид ситуацій пов'язується з поширенням інфекційних захворювань людей, сільськогосподарських тварин (епідеміями, епізоотіями, епіфітотіями) тощо. Тобто фактично біолого-соціальні НС, що розглядаються в цих країнах як окремих вид НС, в Україні відповідають підкласу медико-біологічних НС (код 20700), які за національною класифікацією входять до класу НС природного характеру (код 20000) [230, с. 8–9].

Появі в українському законодавстві такого виду НС, як соціальні, передувала певна історія, з огляду на що є доцільним зупинитись на етимологічних аспектах терміна «соціальна надзвичайна ситуація». Цей термін, співзвучний за назвою з терміном «надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру», було вперше вжито в постанові КМУ № 1099 [338]. У постанові зазначалося, що НС соціально-політичного характеру, пов'язані з протиправними діями терористичного і антиконституційного спрямування: здійснення або реальна загроза терористичного акту (збройний напад, захоплен-

ня і затримання важливих об'єктів, ядерних установок і матеріалів, систем зв'язку та телекомунікацій, напад чи замах на екіпаж повітряного або морського судна), викрадення (спроба викрадення) чи знищення суден, захоплення заручників, встановлення вибухових пристроїв у громадських місцях, викрадення або захоплення зброї, виявлення застарілих боєприпасів тощо [338, п. 8].

Перелік міністерств та інших центральних ОВВ, відповідальних за визначення класифікаційних ознак НС (додаток 2 до постанови КМУ № 1099), містив відповідну групу НС, до якої було включено 22 найменування НС соціально-політичного характеру, а також визначено конкретні міністерства та інші центральні ОВВ, відповідальні за визначення класифікаційних ознак відповідних НС [Докл.: 338, дод. 2].

Згідно з наказом Держстандарту від 19 листопада 2001 р. № 552 було затверджено ДК 019-2001, у якому також було дано визначення поняття «надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру» як ситуацій, пов'язаних із протиправними діями терористичного і антиконституційного спрямування: збройними нападами, захопленням і силовим утриманням важливих об'єктів або реальною загрозою здійснення таких акцій; збройними нападами, захопленнями і силовим утриманням атомних електростанцій або інших об'єктів атомної енергетики або реальною загрозою здійснення таких акцій; замахом на життя керівників держави та народних депутатів України; нападом, замахом на життя членів екіпажу повітряного або морського (річкового) судна, викраденням (спробою викрадення), знищенням (спробою знищення) таких суден; захопленням заручників із числа членів екіпажу чи пасажирів, установленням вибухового пристрою в багатолюдних місцях, установі, організації, на підприємстві, у житловому секторі, на транспорті; зникненням або викраденням зброї та небезпечних речовин з об'єктів їхнього зберігання, використання, перероблення та під час транспортування; виявленням застарілих боєприпасів, аварії на арсеналах, складах боєприпасів та інших об'єктах військового призначення з викиданням уламків, реактивних та звичайних снарядів, нещасними випадками з людьми та ін. [131, розд. 1].

Із ДК 019–2001 вбачається, що цей документ більш розширено тлумачив НС соціально-політичного характеру, ніж постанова КМУ № 1099 [338]. До того ж, на відміну від цього нормативно-правового акта, ДК 019-2001 налічував на третину більше найменувань конкретних НС соціально-політичного характеру (33 позиції) [131, розд. 4].

У подальшому КМУ був затверджений Порядок класифікації НС [305], котрий є чинним по цей час, та визнана такою, що втратила чинність, постанова КМУ № 1099.

Прийняті пізніше закони та підзаконні нормативно-правові акти, спрямовані на розбудову державної системи ЦЗ України (Положення про ЄДС НС [280], ЗУ «Про ЗНТ від НС» [314], ЗУ «Про правові засади ЦЗ» [344] тощо) не торкалися питань протидії НС соціально-політичного характеру, а отже, і не передбачали існування такого виду НС.

Наприклад, у преамбулі ЗУ «Про правові засади ЦЗ» було проголошено, що цей Закон визначає правові та організаційні засади у сфері ЦЗ населення і територій від НС *техногенного, природного та військового характеру*. У низці ж інших статей цього Закону, зокрема тих, де наводилось визначення поняття «цивільний захист», окреслювались завдання державної політики, а також визначались повноваження органів державної влади в цій сфері, не уточнювалось, які саме НС маються на увазі.

Це є свідченням того, що в законодавстві не передбачалося чіткої кореляції та взаємозв'язку між видами НС, з одного боку, та функціями, завданнями й межами відповідальності органів державної влади, які мали залучатися до запобігання та ліквідації наслідків тих чи інших НС, – з іншого.

Зраз стан справ щодо регламентації цих питань у КЦЗУ та інших законодавчих актах з питань ЦЗ абсолютно не змінився на краще.

Таким чином, порівняно із ЗУ «Про ЦО», який відмежував ЦО від запобігання соціально-політичним, міжнаціональним конфліктам, масовим заворушенням і дії з ліквідації їхніх наслідків, установивши, що до компетенції органів управління та сил ЦО ці питання не входять, державні класифікатори НС України (ДК 019–2001 та ДК 019:2010), а згодом і КЦЗУ, чітко визначили, що соціально-політичні/соціальні НС належать до сфери ЦЗ.

Попри намагання профільного міністерства (МНС) ніби «деполітизувати» підвідомчу йому сферу державного управління «цивільний захист» шляхом заміни на законодавчому рівні назви виду НС із «соціально-політичного характеру» на «соціальні», політична природа багатьох із них, як показує аналіз конкретних соціальних НС, перелічених у ДК 019-2010 [230, с. 9–10] (табл. 2.4), сумнівів не викликає. Це означає, що, по-перше, суб'єкти забезпечення ЦЗ мають відігравати більш відчутну роль у питаннях реагування на загрози національним інтересам України в політичній та соціальній сферах, а по-друге, назва «надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру» є більш точною, ніж чинна на сьогодні назва цієї категорії НС – «соціальні».

Аналіз наведених у табл. 2.4 соціальних НС показує, що вони являють собою дії та/або події, реагування на які належить до компетенції широкого кола органів державної влади та посадових осіб, зокрема: Президента України, КМУ, РНБО, СБУ, МВС, ДСНС.

Таблиця 2.4

Надзвичайні ситуації соціального характеру
(витяг із ДК 019-2010) [230, с. 9–10]

Код	НАЗВА НС СОЦІАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ
1	2
30100	<u>ЗБРОЙНІ НАПАДИ, ЗАХОПЛЕННЯ Й УТРИМУВАННЯ ОБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО ЗНАЧЕННЯ (НАЙВАЖЛИВІШИХ І ВАЖЛИВИХ ДЕРЖАВНИХ ОБ'ЄКТІВ) АБО РЕАЛЬНА ЗАГРОЗА ЗДІЙСНЕННЯ ТАКИХ АКЦІЙ</u>
30110	Збройний напад, захоплення й утримування органу державної влади або реальна загроза здійснення такої акції
30120	Збройний напад, захоплення й утримування дипломатичної чи консульської установи або реальна загроза здійснення такої акції
30130	Збройний напад, захоплення й утримування установи правоохоронних органів або реальна загроза здійснення такої акції
30140	Збройний напад, захоплення й утримування телерадіоцентру чи вузла зв'язку або реальна загроза здійснення такої акції
30150	Збройний напад, захоплення й утримування органу військового управління, військової частини, військового навчального закладу, установи та організації Збройних Сил України або реальна загроза здійснення такої акції
30160	Збройний напад, захоплення й утримування державного закладу або реальна загроза здійснення такої акції
30170	Збройний напад, захоплення й утримування об'єкта атомної енергетики, хімічної промисловості та об'єкта, на якому виробляють чи зберігають біологічно небезпечні речовини, або реальна загроза здійснення такої акції
30200	<u>ПОСЯГАННЯ НА ЖИТТЯ ДЕРЖАВНОГО ЧИ ГРОМАДСЬКОГО ДІЯЧА</u>
30300	<u>НАПАД, ЗАМАХ НА ЖИТТЯ ЧЛЕНІВ ЕКІПАЖУ ПОВІТРЯНОГО АБО МОРСЬКОГО (РІЧКОВОГО) СУДНА, ВИКРАДЕННЯ (СПРОБА ВИКРАДЕННЯ), ЗНИЩЕННЯ (СПРОБА ЗНИЩЕННЯ) ТАКОГО СУДНА, ЗАХОПЛЕННЯ ЗАРУЧНИКІВ З-ПОМІЖ ЧЛЕНІВ ЕКІПАЖУ ЧИ ПАСАЖИРІВ</u>
30400	<u>УСТАНОВЛЕННЯ ВИБУХОВОГО ПРИСТРОЮ У БАГАТОЛЮДНОМУ МІСЦІ, УСТАНОВІ (ОРГАНІЗАЦІЇ, ПІДПРИЄМСТВІ), ЖИТЛОВОМУ СЕКТОРІ, ТРАНСПОРТІ</u>
30500	<u>НС, ПОВ'ЯЗАНІ ЗІ ЗНИКНЕННЯМ ЧИ ВИКРАДЕННЯМ ЗБРОЇ ТА НЕБЕЗПЕЧНИХ РЕЧОВИН З ОБ'ЄКТІВ ЇХ ЗБЕРІГАННЯ, ВИКОРИСТАННЯ, ПЕРЕРОБЛЕННЯ АБО ПІД ЧАС ТРАНСПОРТУВАННЯ</u>
30510	НС, пов'язана зі зникненням чи викраденням технічних одиниць вогнепальної зброї з об'єкта зберігання, використання, перероблення або під час транспортування
30520	НС, пов'язана зі зникненням чи викраденням боєприпасів з об'єкта зберігання, використання, перероблення або під час транспортування
30530	НС, пов'язана зі зникненням чи викраденням бронетехніки з об'єкта зберігання, використання, перероблення або під час транспортування
30540	НС, пов'язана зі зникненням чи викраденням артозброєння з об'єкта зберігання, використання, перероблення або під час транспортування
30550	НС, пов'язана зі зникненням чи викраденням вибухових матеріалів з об'єкта зберігання, використання, перероблення або під час транспортування
30560	НС, пов'язана зі зникненням чи викраденням радіоактивних речовин (приладів або устаткування, з використанням радіоактивних речовин) з об'єкта зберігання, використання, перероблення та під час транспортування
30570	НС, пов'язана зі зникненням чи викраденням небезпечних хімічних речовин (приладів або устаткування, де їх використовують) з об'єкта зберігання, використання, перероблення або під час транспортування

Закінчення табл. 2.4

1	2
30580	НС, пов'язана зі зникненням чи викраденням наркотичних речовин, препаратів і наркотичної сировини з об'єкта зберігання, використання, перероблення або під час транспортування
30600	НС, ПОВ'ЯЗАНІ З НЕЩАСНИМИ ВИПАДКАМИ З ЛЮДЬМИ
30610	НС, пов'язана з нещасним випадком під час виконання трудових обов'язків
30620	НС, пов'язана з нещасним випадком у лісних, гірських масивах, печерах та інших важкодоступних місцях
30630	НС, пов'язана з нещасним випадком з людьми на воді
30640	НС унаслідок відриву прибережного льоду з людьми
30650	НС, пов'язана з викраденням людей
30660	НС, пов'язана з захопленням заручників
30670	НС, пов'язана зі зникненням людей
30680	НС, пов'язана з нещасним випадком, іншим

Між тим аналіз законодавчих актів, що визначають функції, межі повноважень і відповідальності, порядок взаємодії між зазначеними державними органами, свідчить, що у відповідних нормативних актах поняття «соціальна надзвичайна ситуація» навіть не зживається. Хоча, безсумнівно, реалізація певних державно-управлінських заходів щодо попередження (профілактики) окремих дій, що підпадають під ознаки соціальних НС, входить до компетенції кожного зі згаданих органів державної влади.

Цілком очевидно й те, що належне здійснення в масштабах країни дій щодо запобігання соціальним НС та вчасне реагування на відповідні виклики та загрози потребує чіткого розмежування функцій та завдань у цій сфері між різними інституціями, а також забезпечення ефективної міжвідомчої взаємодії між ними.

Попри те, що НС різного характеру й масштабу стали для нашої країни, на жаль, цілком звичайним, буденним явищем, відповідна відомча статистика останніх років виглядає цілком позитивно [171–173; 228; 229] (довідкову інформацію про НС в Україні наведено в дод. 3). Серед найбільш резонансних подій, що сталися в Україні останнім часом та, за нашими оцінками, мають ознаки соціальних та воєнних НС державного рівня, слід згадати анексію РФ частини української території – АР Крим; воєнний конфлікт на Донбасі, що триває, з численними людськими жертвами, зокрема і серед мирного населення; збиття малайзійського авіалайнеру в небі над Донецькою областю.

Слід наголосити й на тому, що визнання в установленому порядку небезпечних подій як соціальних НС (утім, як і будь-яких інших видів НС) є надто вагомим юридичним фактом, правовими наслідками якого може бути запровадження спеціальних конституційно- чи адміністративно-правових режимів функціонування системи органів державної влади в цілому та ЄДС ЦЗ чи її окре-

мих територіальних підсистем зокрема. Крім цього, факт класифікації певної небезпечної події як НС у правозастосовній практиці має ключове значення для визнання особи, постраждалою від відповідної НС, та значною мірою зумовлює можливість відшкодування такій особі матеріальної та моральної шкоди, оскільки спрощує процес доведення причинно-наслідкового зв'язку між негативними наслідками НС та спричиненою ними шкодою.

Однак спостереження за практикою діяльності ДСНС щодо класифікації НС (яке базується на аналізі констатованих ДСНС фактів виникнення НС, власній авторській оцінці певних суспільно-політичних подій в країні та порівнянні їх із класифікаційними ознаками соціальних НС, наведеними у відповідних нормативних джерелах) показує, що цей центральний ОВВ іноді дуже обережно і неохоче приймає рішення щодо класифікації певних небезпечних подій як соціальних НС.

Доволі показовим у цьому контексті є аналіз довідкової інформації про НС, що виникли в Україні протягом 2014 р. За офіційними даними ДСНС, у 2014 р. в Україні зареєстровано 143 НС, з яких техногенного характеру – 74; природного характеру – 59; соціального характеру – 10. Цей центральний ОВВ зазначає, що порівняно з 2013 р. загальна кількість НС не змінилася. Разом з цим *зафіксовано зменшення кількості НС соціального характеру на 16,7 % (курсив наш. – С. А.)*.

Переважає більшість НС соціального характеру (70 %) сталася внаслідок нещасних випадків із людьми, з них п'ять НС були спричинені нехтуванням правилами безпеки на водних об'єктах, два – недотриманням вимог техніки безпеки під час виконання трудових обов'язків. Ще три НС сталися внаслідок встановлення вибухових пристроїв у громадському місці, транспорті тощо.

Унаслідок цих НС у 2014 р. загинуло 23 особи (з них четверо дітей), та одна людина постраждала. Порівняно з 2013 р., за інформацією ДСНС, кількість постраждалих та загиблих у таких НС зменшилася (у 2013 р. в 12 НС соціального характеру загинуло 29 осіб, та двоє людей постраждали).

Найбільш поширеними причинами загибелі людей унаслідок НС соціального характеру в 2014 р. були недотримання правил поведінки на воді та порушення вимог техніки безпеки [171].

Як відомо, саме в 2014 р. в нашій країні відбулась низка безпрецедентних суспільно-політичних та військових подій: анексія території АР Крим РФ, гостра фаза воєнного конфлікту на Донбасі з численними людськими жертвами, збиття малайзійського авіалайнеру в небі над Донецькою областю.

Як бачимо з інформаційно-аналітичних даних ДСНС, НС соціального та воєнного характеру державного рівня на території

Донецької та Луганської областей, викликані протиправними діями терористичного спрямування, що здійснюються незаконними воєнізованими формуваннями, було визнано лише у 2015 р. [272].

Однак уже в 2014 р. вищими органами державної влади була прийнята низка законодавчих актів щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України, а також стосовно забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України [Напр.: 281; 349; 367]. Це, на нашу думку, є доказом того, що вже на той час були фактичні підстави для класифікації відповідних подій (анексія території АР Крим РФ та війсьний конфлікт на Донбасі) як соціальних (або воєнних) НС державного рівня.

Мотиви невизнання тих чи інших небезпечних подій соціальними НС лежать переважно в суб'єктивній площині та зумовлюються небажанням органів управління ЦЗ державного рівня та їхніх посадових осіб політизувати сферу ЦЗ, а найголовніше – брати на себе відповідальність (передусім юридичну) за можливі негативні правові, соціальні й політичні наслідки резонансних державно-управлінських рішень, пов'язаних із визнанням певних подій соціальними НС.

Крім цього, не можна не вказати й на недосконалість чинного в Україні правового механізму класифікації НС залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити їхнє виникнення, оскільки це питання на сьогодні не врегульовано в окремому нормативно-правовому акті. Його лише фрагментарно введено в п. 11 Порядку класифікації НС [305].

Тобто з цього питання зараз існує прогалина, адже ст. 5 КЦЗУ передбачено, що порядок класифікації НС за рівнями їх встановлюється КМУ. Натомість про порядок класифікації НС залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити їхнє виникнення, у КЦЗУ нічого не сказано.

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне викласти ч. 4 ст. 5 КЦЗУ в такій редакції: «Порядок класифікації надзвичайних ситуацій за їхніми рівнями, а також за характером походження подій, що можуть зумовити виникнення їх на території України, встановлюється Кабінетом Міністрів України». При підготовці відповідного порядку принциповим питанням, на наш погляд, є необхідність упровадження такого організаційно-правового механізму класифікації НС, коли органи державної влади, до компетенції яких належить вжиття заходів щодо попередження НС (насамперед, ДСНС), реагування на них та ліквідації наслідків, не зможуть визначальним чином впливати на процес й результати ухвалення управлінських рішень щодо класифікації НС.

Підсумовуючи викладене, слід констатувати, що проблема класифікації соціальних НС має декілька ключових аспектів, а саме:

1. Реальні загрози в політичній, соціальній, військовій та інших сферах, що фактично існують у навколишньому середовищі, далеко не завжди можуть бути адекватно усвідомленими, а відтак, кваліфіковано (повно, всебічно, об'єктивно, науково і юридично обґрунтовано) оціненими як такі, що можуть призвести до НС певного характеру і масштабу.

2. Суб'єкти оцінювання (компетентні органи державної влади та їхні посадові особи), по-перше, завжди порівнюють ознаки певних небезпечних подій із класифікаційними ознаками, наведеними в національних класифікаторах, які не містять ні каталогів, ні паспортів загроз, ні вичерпного переліку НС, а по-друге, керуються законодавчими актами, що юридично обмежують можливості суб'єкта, котрий їх застосовує, творчо підходити до відповідного питання.

3. Намагаючись зберегти позитивні статистичні показники та керуючись здебільшого вузьковідомчими інтересами, суб'єкти, уповноважені приймати рішення щодо визнання тих чи інших небезпечних подій НС (класифікувати їх як такі) інколи свідомо цього не роблять.

4. Окрема проблема, розв'язання якої має безпосередній вплив на класифікацію НС, ефективність запобігання виникненню соціальних НС та ліквідацію їхніх наслідків, пов'язана з необхідністю вирішення комплексу питань з організації належної взаємодії між органами державної влади та ОМС, а також зі створення та резервування за рівнями управління (державний, регіональний, місцевий, об'єктовий) відповідних сил і засобів.

5. Актуальним завданням є розроблення та затвердження на законодавчому рівні процедури ідентифікації тих чи інших соціальних НС та реагування на них, яка б, зокрема, передбачала: розроблення паспорта загроз, зростання яких призводить до такої ситуації, функції, завдання та відповідальність органів влади за моніторинг та реагування на вказані загрози, порядок їхньої взаємодії, питання ресурсного забезпечення тощо.

У кінцевому підсумку кожен із наведених проблемних аспектів класифікації НС має свої глибинні причини та передумови, що лежать як у науково-теоретичній, так і у практичній площині. Тому завданням сучасної науки на цьому напрямі, у тому числі й науки державного управління, є розроблення таких підходів, які б дозволяли мінімізувати вплив наведених вище чинників на класифікацію соціальних та інших НС, що неодмінно позитивно вплинуло б на стан ЦЗ у нашій країні.

2.4. Методологічні підходи до дослідження інституціональних засад розвитку державних систем цивільного захисту

Поставленої нами мети не може бути досягнуто без наукового обґрунтування та подальшого застосування методологічних підходів у дослідженні інституціональних засад функціонування та розвитку державних систем ЦЗ.

На сьогодні ЦЗ як особлива функція держави є одним із найменш розроблених у науково-теоретичному плані об'єктів державного управління, що потребує особливої уваги до наукового обґрунтування методологічних підходів та засобів його дослідження.

У філософському сенсі термін «методологія» застосовується в таких значеннях: 1) сукупність пізнавальних засобів, методів, прийомів, використовуваних у будь-якій науці; 2) галузь знання, що вивчає засоби, передумови та принципи організації пізнавальної і практично-перетворювальної діяльності [419, с. 278].

Близьке за змістом трактування терміна «методологія» міститься в енциклопедичних словниках з державного управління, де під методологією розуміється система способів організації та здійснення теоретичної і практичної діяльності, а також вчення про цю систему – її структуру, логічну організацію, методи і засоби діяльності. Методологія охоплює три підсистеми: методологію науки (вчення про систему способів організації і здійснення наукового пізнання, а також побудови систем наукових знань), що поділяється на змістовну та формальну методологію; методологію наукового дослідження (систему способів наукового дослідження певних об'єктів), що поділяється на філософську, загальнонаукову та конкретнонаукову методологію, а також методологію практичної діяльності (систему способів організації та здійснення практичної діяльності), що поділяється на загальнопрактичну та конкретнопрактичну методологію [148, с. 414; 221, с. 85].

У свою чергу, методологія дослідження (від грец. *methodos* – шлях дослідження або пізнання та *logos* – слово, поняття, вчення) у вказаних джерелах трактується як система принципів і способів організації дослідження. Поняття методології дослідження не має єдиного тлумачення. Зарубіжні вчені не роблять різниці між методологією та методами дослідження. Вітчизняні науковці пояснюють методологію як теорію методів дослідження, створення концепцій як систему знань про теорію науки. Методологія дослідження включає: визначення предмета, мети, об'єкта та завдань дослідження, вибір методів, які краще будуть сприяти пізнанню [148, с. 416].

При визначенні методології дослідження, як рекомендував відомий радянський методолог Г. Щедровицький, важливо зафіксувати принцип множинності можливих теоретичних підстав методологічної роботи та зрозуміти, що будь-яка спроба зведення методологічної роботи до однієї та єдиної наукової бази може лише дезорієнтувати і, по суті, закриває всякий реальний шлях наукового обґрунтування методології. Справа тут у тому, що всякий окремий об'єкт такої теорії, яким би він не був, дуже простий порівняно із сучасною діяльністю та мисленням людства і один не може охопити й відобразити їхні складності. Основна ідея множинності та різноманітності теоретичних підстав методології є значно більш потужним знаряддям для наукового обґрунтування та організації методологічної роботи [435, с. 425].

Зазначену точку зору поділяє Ю. Сурмін, який стверджує, що методологічний плюралізм, безсумнівно, є гарантією формування адекватного проблеми та предмету дослідження методологічного комплексу. Поряд із цим вчений цілком обґрунтовано зазначає, що велика кількість методологічних підходів веде до реальних труднощів ефективного використання їх [391, с. 47–48].

Що стосується нинішнього стану безпосередньо теоретико-методологічних засад державного управління у сфері ЦЗ, то, на наш погляд, ситуацію в цій царині якнайкраще ілюструють експертні оцінки Ю. Сурміна та П. Надолишнього, сформульовані ними щодо теорії та методології державного управління в цілому: «...сучасний стан теоретико-методологічної бази науки державного управління можна визначити як недостатній із точки зору розвиненості методології, методів, інструментів, механізмів, технологій наукового пізнання, що, зрештою, екстраполюється на соціальну практику...»; «...нинішній стан методології державного управління не може задовольнити ні потреби практики державного будівництва, ні потреби державного управління як галузі знання ...» [145, с. 7, 9].

Авторитетні вітчизняні фахівці з питань методології державного управління відзначають, що загальнонауковою основою методології дослідження державного управління є системний підхід. У його межах виділяють, зокрема, системно-діяльнісний та системно-синергетичний підходи. Найбільш суттєві компоненти системно-діяльнісного підходу – це послідовність «потреба – суб'єкт – об'єкт – процеси – умови – результат», що створює можливість комплексно дослідити зміст державно-управлінських відносин. Системно-синергетичний підхід відкриває можливості для виявлення факторів забезпечення цілеспрямованого розвитку об'єкта, як складної регульованої та саморегульованої підсистеми системи вищого порядку, для врахування закономірностей самоорганізаційної дина-

міки і нелінійності процесів розвитку, визначення так званих точок біфуркації та альтернатив подальшого поступу, а відтак, вибору органами влади адекватної топології впливу та ін. [145, с. 354].

Підхід – це дослідницька позиція, методологічна система, що окреслюється на початку дослідження з метою досягнення більшої інструментальної визначеності дослідника під час вивчення об'єкта дослідження. У сучасних дослідженнях з управління трапляється термін «модель-підхід», під яким розуміють вибір як методологічну схему певної моделі, наприклад моделі діяльності або моделі суб'єкт-об'єктних відносин [148, с. 518].

У філософії системний підхід – це методологічний напрям у науці, основне завдання якого полягає в розробленні методів дослідження та конструюванні складноорганізованих об'єктів – систем різних типів і класів. Системний підхід являє собою певний етап у розвитку методів пізнання, методів дослідної та конструкторської діяльності, способів опису та пояснення природи аналізованих або штучно створених об'єктів [Детальн.: 419, с. 429].

Сутність, зміст та методологічні особливості системного підходу доволі повно та інформативно подано у словнику-довіднику «Методологія державного управління», де цей підхід охарактеризовано так: «Це розгляд будь-якого об'єкта як сукупності (системи) взаємозв'язаних елементів. Системний підхід є якісно більш високим, ніж просто предметний спосіб дослідження, це перехід від пізнання часткового до загального, від однозначного до багатозначного, від абстрактного до конкретного, від одновимірного до полімерного, від лінійного до нелінійного. Методологічна специфіка системного підходу визначається тим, що орієнтує дослідження на розкриття цілісності об'єкта, на виявлення різноманітних типів його зв'язків і зведення їх в єдину теоретичну картину. Системний підхід передбачає наступне: формулювання цілей та визначення їх ієрархії до початку будь-якої діяльності; порівняльний аналіз альтернативних шляхів та методів досягнення цілей і вибір найбільш ефективних з них; кількісна оцінка цілей, методів та засобів їх досягнення з урахуванням всіх можливих результатів діяльності. Системний підхід виходить із того, що будь-яка організація, зокрема держава, є системою, кожний з елементів якої має свої певні й обмежені цілі. Відповідно до цього завдання управління зводиться до інтеграції утворюючих систему елементів, яке може бути досягнуто за умови, що кожен керівник у своїх рішеннях у сфері його компетенції буде підходити з точки зору системного аналізу. У зв'язці «підхід системний – системний аналіз» перший відіграє роль загальної методології, а другий – прикладної. Серед основних принципів системного підходу (системного аналізу) такі: процес

прийняття рішень повинен починатися з виявлення та чіткого формулювання конкретних цілей; необхідно розглядати всю проблему як ціле; необхідне виявлення і аналіз можливих альтернативних шляхів досягнення цілей; цілі окремих підсистем не повинні вступати у конфлікт з цілями всієї системи; сходження від абстрактного до конкретного; єдність аналізу і синтезу, логічного та історичного; виявлення в об'єкті різноякісних зв'язків та їх взаємодії; розгляд системи з позиції «чорної скриньки» та ін.» [222, с. 103–104].

В. Кузьмін, розкриваючи значення принципу системності в суспільних науках, справедливо акцентує увагу на тому, що основна змістовна, а разом з тим і методологічна проблема при дослідженні системних об'єктів полягає в тому, щоб виявити детермінанти, що призводять до організації елементів у систему, виявити специфічні підстави, зв'язки та відносини в системі, її особливу якість, установити закономірності структури, функціонування та розвитку даної системи [209, с. 16].

У свою чергу, С. Бабурін, М. Дзлієв, А. Урсул стверджують таке: «Сутність системного підходу в дослідженні проблем забезпечення безпеки полягає передусім у тому, що діяльність особистості, суспільства та держави в цій сфері розглядається як відкрита динамічна система в сукупності її найважливіших внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків з метою знаходження шляхів оптимізації цієї системи. Ще раз відзначимо, що особистість, суспільство і держава є як суб'єктами, так і об'єктами забезпечення безпеки. Вони об'єднуються, вирішуючи завдання з досягнення конкретних цілей, що стоять перед ними, та спрямовують спільні зусилля на отримання певного результату. Мета визначає всі взаємовідносини між компонентами системи, її структуру та функції, а також конкретні завдання управління з підтримання безпеки на певному рівні або зміні її стану. Вузловим при цьому є фундаментальне положення про єдність і нерозривність економічного, соціального та екологічного середовища існування людини і суспільства. Наслідком такого підходу є тісний зв'язок соціально-економічної, політичної, судово-правової та інших систем із середовищем існування...» [77, с. 98].

У словнику-довіднику «Державне управління у сфері національної безпеки» системодіяльнісний підхід до забезпечення безпеки визначається як один з основних підходів до пізнання та організації робіт із забезпечення безпеки [110, с. 283]. У цьому виданні зміст зазначеного підходу характеризується в такий спосіб: «Діяльнісний підхід, що виступає альтернативою натуралістичному, характеризується передусім як припущення та переконання в тому, що предмети або об'єкти природи дано нам лише як явища, їхнє існування зумовлене характером людської суспільної діяльності,

що й визначає форми людської свідомості. На рівні ж діяльності та дійсного існування ми маємо право говорити лише про людську суспільну діяльність. Уявлення про об'єкт і сам об'єкт як особлива організованість задаються та визначаються не тільки і навіть не стільки матеріалом природи та світу, скільки засобами й методами нашого мислення і нашої діяльності. Саме в цьому переведенні нашої уваги і наших інтересів з об'єкта як такого на засоби та методи нашого власного мислення та діяльності, які творять об'єкти й уявлення про них, і полягає суть діяльнісного підходу. Якщо натуралістичний підхід орієнтує нас у першу чергу на матеріал природи, у ньому безпосередньо бачить вирішення труднощів і парадоксів сучасної науки, то діяльнісний підхід, навпаки, орієнтує нас насамперед на засоби, методи і структури нашого власного мислення та діяльності, і в їхніх перебудові та розвитку бачить він шлях подальшого вдосконалення самої науки. У цьому головна ідея діяльнісного підходу та відмінність від натуралістичного» [110, с. 283].

Одними з найважливіших у концептуальному та методологічному плані характеристик системодіяльнісного підходу, що дозволяють побудувати онтологічну картину забезпечення безпеки та, зокрема, сферу ЦЗ, є такі положення, сформульовані авторами згаданого енциклопедичного видання: «...наші знання про свою діяльність, її умови, засоби та можливі наслідки обмежені, а тому аварії і стихійні лиха неминучі, й породжуються вони нашою власною діяльністю, тому в наукових знаннях і технічних засобах, необхідних для забезпечення безпеки, основний акцент у дослідженнях має бути зроблено саме на задумах майбутньої діяльності, проектах та їхньому науковому, методологічному забезпеченні. Зусилля, таким чином, повинно бути перенесено з продуктів і результатів діяльності щодо забезпечення безпеки на саму цю діяльність – форми організації робіт, методи та засоби досягнення результатів. Переорієнтація таким чином задумів, у свою чергу, передбачає й відповідну перебудову систем їхньої реалізації, що дозволить зробити забезпечення безпеки істотно більш ефективним. Згідно з таким підходом під «безпекою» розуміється характеристика відносин усередині різних систем людської діяльності, в уявленні про які об'єднуються джерело небезпеки та об'єкт, який їй піддається; саме взаємодія діяльнісних структур породжує небезпеки та загрози внаслідок дефіциту засобів і методів роботи в управлінні цими системами. Безпека, таким чином, пов'язується з методологічним забезпеченням управління й діяльності та здібностями керівника (політика) долати труднощі, що виникають на практиці» [110, с. 286].

Експерти в галузі дослідження теоретико-методологічних проблем забезпечення НБ у своїх роботах акцентують на тому,

що саме системний підхід є базовим методологічним підходом до аналізу проблем забезпечення НБ.

Наприклад, С. Бабурін, М. Дзлієв, А. Урсул, Е. Іззатдуст відзначають, що цей підхід «...універсальний та показав свою високу ефективність при використанні в усіх випадках, коли справа стосується інтересів кожної людини, малих і великих соціальних груп, суспільства, держави і людства в цілому. Методологічна особливість системного підходу визначається тим, що його використання дозволяє розкрити цілісність об'єкта та механізмів, що її забезпечують, виявити різноманітні типи зв'язків усередині складного об'єкта, динаміку його функціонування. Необхідність системного характеру забезпечення національної безпеки визначається дуже просто: для неї, як і будь-якої системи, небезпек найрізноманітнішого характеру нескінченна безліч, а безпека у неї одна...» [77, с. 99; 168, с. 41–42].

Ця теза безпосередньо стосується діяльності державних систем ЦЗ, оскільки населення, території, навколишнє природне середовище та інші об'єкти ЦЗ піддаються широкому спектру ризиків і загроз, які можуть зумовити виникнення НС різного характеру і масштабу, а стан захищеності цих об'єктів, який покликаний забезпечити відповідні державні системи, є єдиною системною оцінною характеристикою, що визначається сукупністю кількісних та якісних показників і критеріїв.

Сутність та цілепокладання ЦЗ безпосередньо пов'язано із завданнями та функціями держави щодо забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави від різних ризиків і загроз, а державні системи ЦЗ, ЦО та їхні аналоги виступають найважливішим стрижневим (системоутворювальним) елементом формування та функціонування системи НБ держави. Функція держави «цивільний захист» функціонально зачіпає багато складових, сегментів (видів, сфер) НБ: воєнну, соціальну, техногенну, природну тощо. Можна сказати, що державно-управлінська діяльність щодо ЦЗ, з одного боку, та стосовно забезпечення НБ – з іншого, співвідносяться між собою як частина й ціле.

Викладені обставини підтверджують можливість та доцільність застосування як дослідного інструментарію для аналізу стану інституціональних засад функціонування та розвитку державних систем ЦЗ сукупності методологічних підходів, використання яких для дослідження проблематики безпеки взагалі та НБ зокрема вже обґрунтовувалось у низці наукових праць [77; 94; 133].

Деякі визнані фахівці у безпекових питаннях небезпідставно стверджують, що при здійсненні міждисциплінарних досліджень у сфері безпеки, крім широко відомих комплексного підходу та системного аналізу, високу ефективність показали факторний аналіз,

діяльнісний, суб'єктно орієнтований, інституціональний та мережевий підходи, забезпечення безпеки через розвиток, використання методів синергетики й теорії катастроф [77, с. 99; 168, с. 41].

До речі, С. Бабурін, М. Дзлієв, А. Урсул вважають, що, крім системного підходу, в аналізі НБ як стану соціальної системи суспільства можна керуватися двома підходами: для вивчення системи слід застосовувати функціональний або ситуаційно-факторний підхід; коли ж ідеться про захищеність (тобто про характер соціальних відносин), доцільно застосовувати синергетичний або інституціональний підхід. При цьому, коли досліджується стан безпеки суспільства, у центрі уваги повинні бути внутрішні механізми підтримання стабільного і збалансованого розвитку системи, відтворення її основних параметрів [77, с. 99].

На думку цих дослідників, для цілей дослідження процесів забезпечення НБ кращим є другий підхід, що передбачає використання здебільшого елементів інституціонального та системно-синергетичного підходів [Там само].

Необхідно відзначити той факт, що в більшості відомих нам фундаментальних наукових праць (передусім монографій), присвячених питанням державного управління у сфері ЦЗ та ЦО, функціонування відповідних державних систем, системодіяльнісний підхід доволі широко використовується авторами, що цілком закономірно, враховуючи предмет досліджень [Напр. : 101; 119; 130; 157; 257; 411]. Однак такого не можна сказати про методологічні засоби інституціоналізму, які поки не отримали широкого застосування в дослідженні державно-управлінських процесів у сфері ЦЗ.

Н. Ващекін, М. Дзлієв, А. Урсул, обґрунтовуючи необхідність та доцільність широкого застосування інституціонального підходу до проблем безпеки, зокрема економічної (посилаючись, до речі, на одну з найбільш відомих робіт Д. Норта [237]), зазначають, що інституціональний підхід дещо по-іншому розглядає широко вживаний термін «інститут», маючи на увазі інституції не як певні установи (освітні, науково-дослідні та ін.), а, по суті, певні типи стосунків та зв'язків, окремими випадками яких є певні кодекси поведінки (свідомої чи спонтанної) людей, що мають неформальний або формальний характер. Д. Норт як свого попередника на шляху інституціонального аналізу називає К. Маркса, який ще в ХІХ ст. технологічні трансформації поєднав з інституційними конструкціями та змінами (продуктивні сили й виробничі відносини). Д. Норт підкреслює, що марксистські моделі величезною мірою спираються на інституціональні міркування [94, с. 4].

Згадані науковці також акцентують увагу на тому, що встановлений імманентний взаємозв'язок безпеки та сталого розвитку

свідчить про перспективність використання інституціонального підходу в широкому значенні, оскільки йдеться про майбутнє людства. Безпека та сталий розвиток – центральні характеристики майбутнього цивілізаційного процесу, а разом із тим і глибоко взаємопов'язані між собою цінності. Неможливо забезпечити безпеку без переходу на шлях сталого розвитку. І навпаки – цей імманентний взаємозв'язок має бути покладено в основу інституціонального підходу для вирішення проблем переходу до сталого розвитку, у тому числі й проблем економічних, але, звичайно, аж ніяк не у відриві від інших проблем людського розвитку [Там само, с. 5].

На наше переконання, застосування інституціонального підходу в дослідженні сфери державного управління «цивільний захист», зокрема під час аналізу процесів становлення й розвитку державних систем, призначених для вирішення завдань ЦО та ЦЗ, є вкрай актуальним, своєчасним та перспективним як із науково-теоретичної, так і з практичної точки зору. При цьому цілком очевидно, що його використання аж ніяк не виключає можливості застосування тією чи іншою мірою інших методологічних підходів та засобів, доповнюючи такі підходи, як системний, діяльнісний, структурно-функціональний, ситуаційно-факторний тощо.

Перспективність використання інституціонального підходу для дослідження проблематики формування та діяльності державних систем ЦЗ та їхніх аналогів зумовлюється сукупністю наступних факторів.

По-перше, цей методологічний підхід дозволяє досліджувати та описувати процеси, що відбуваються в зазначеній сфері, за допомогою термінів «інститут», «інституціоналізація» та «інституціональні засади». Їхнє використання здається нам досить корисним з метою розгляду в динаміці та взаємозв'язку інституціональної складової функціонування державних систем ЦЗ (тобто організованої сукупності органів та суб'єктного складу відповідних систем, функцій, повноважень і відповідальності різних суб'єктів, що утворюють інфраструктуру цих державних систем, управлінські зв'язки між цими суб'єктами), а також нормативно-правової бази з питань ЦЗ, що формується та розвивається як відносно самостійний та відокремлений міжгалузевий правовий інститут.

По-друге, методологічні засоби інституціоналізму послугують дієвим інструментом отримання більш повних та достовірних відомостей про закономірності та проблеми становлення й розвитку інституційного блоку державних систем ЦЗ, а також про взаємозв'язок та взаємозумовленість цих процесів з інституціоналізацією механізму правового регулювання відповідних суспільних відносин.

По-третє, інституціональний підхід (а не будь-який інший) дає можливість виявити та показати причини, сутність та зміст наукової проблеми, що полягає в низькій ефективності державних систем ЦЗ у сучасних умовах, невідповідності (неадекватності) нинішнього стану інституціональних засад функціонування відповідних систем до потреб поступового розвитку особистості, суспільства і держави, а також до спектра різноманітних загроз, що існують.

По-четверте, інституціональний підхід сприяє виявленню закономірностей генези функції держави щодо ЗНТ від НС різного характеру як відносно самостійної, відокремленої сфери управлінської діяльності, а також дозволяє розглянути історію розвитку державних систем, покликаних виконувати цю функцію, які виступають особливою формою інституціоналізації державного управління.

По-п'яте, широке застосування інституціонального підходу в дослідженнях проблематики державного управління з питань ЦЗ послугує вагомою передумовою для обґрунтування пропозицій щодо інституціоналізації ЦЗ – його формування як особливої, специфічної, комплексної сфери державного управління та міждисциплінарної галузі наукової діяльності.

Щодо можливостей та перспектив використання синергетичного підходу до дослідження проблематики інституціональних засад функціонування та розвитку державних систем ЦЗ вважаємо за потрібне зауважити наступне. Згідно з Енциклопедією державного управління, синергетичний підхід означає застосування в науці і практиці управління загальнонаукової теорії самоорганізації, спрямованої на пошук законів еволюції відкритих неврівноважених систем будь-якої природи. Термін «синергетичний підхід» увів до обігу німецький вчений Г. Хаген. У перекладі з грецької він означає «сумісний», або той, що «діє узгоджено». Завдяки введенню І. Пригожиним, Г. Хагеном та М. Ейгеном у науковий обіг понять «дисипативна система», «динамічний хаос», «біфуркації», «атрактори» та інших суттєво збагатилися механізми переходу від хаосу до впорядкованості систем різної природи. Синергетичний підхід застосовується в дисипативному управлінні, тобто управлінні в умовах хаосу шляхом його зменшення. Одним з найважливіших термінів синергетики, що позначає ситуацію роздвоєння, у якій перед системою відкриваються різні варіанти розвитку, є біфуркація. Остання забезпечує вибір варіанта розвитку системи, перехід її з одного стану (атрактора) до іншого. Оскільки держава є дисипативною системою, то застосування синергетичного підходу в державному управлінні набуває особливої актуальності в період суспільних реформ і трансформацій та можливе лише за умов використання нетрадиційних підходів,

спрямованих на пошук, запровадження і подальший розвиток гуманістичного потенціалу суб'єкта управління [145, с. 519].

Наприклад, Е. Іззатдуст, наголошуючи на актуальності використання синергетичного підходу як одного з пріоритетних методологічних підходів до забезпечення безпеки, висловлює такі судження: «...у другій половині ХХ ст. стало очевидним: класична наука досягла своїх меж, тому стали неможливі будь-які впорядковані моделі світобудови. На зміну таким постулатам науки, як простота, стійкість, детермінованість, висувалися постулати складності, ймовірності, нестійкості. Увага дослідників перемикається з повторюваних та регулярних явищ на «відхилення» усіх видів, явища побічні та неупорядковані, вивчення яких має важливе значення для пізнання корінних проблем сучасності. Під впливом цього складається нове нелінійне мислення, у тому числі й у суспільних науках. До недавнього часу російське суспільствознавство спиралось на лінійний підхід до розвитку суспільства, який розумівся як безперервний поступальний прогрес. Планомірний розвиток суспільства і нарощування виробничого потенціалу, стабільність політичного режиму, економічне зростання тощо сприймалися як даність. Саме в таких категоріях відбивалося та закріплювалося в суспільному сприйнятті розуміння стабільності, лінійності та безперервності соціально-економічних процесів. При цьому підкреслювався їхній неминучий прогресивний і позитивний характер. Перехідні стани в соціально-економічному розвитку (які в той час уявлялися виключно як еволюційні) також ґрунтувалися на традиційному формаційному підході, а перехідні процеси визначалися як періоди, коли в суспільстві паралельно сусідували та поступово трансформувалися риси старого й нового. У сучасних умовах підхід до вивчення перехідних станів у суспільстві істотно змінився. Тепер перехідні процеси в суспільному розвитку пов'язують не тільки і не стільки з лінійним, плавним розвитком. Навпаки, розвиток реалізується у формі якісних переходів. Він відбувається шляхом заперечення сформованих раніше громадських структур та зв'язків, кількісних параметрів та елементів системи, у формі загострення протиріч, що знаходять вираз у кризі та втраті стійкості. Сьогодні можна стверджувати, що якісний розвиток будь-якої системи (у тому числі й соціально-економічної) пов'язано з такими категоріями, як нестабільність, конфлікти, стрибки, кризи, – виявляється, що й у такій формі може здійснюватися розвиток. Інакше кажучи, розвиток, що реалізується у формі якісних переходів, відбувається шляхом заперечення сформованих раніше структур та зв'язків, кількісних параметрів і елементів системи, у формі загострення протиріч, що виражаються в кризі, втраті стійкості.

У зв'язку з цим нові концептуальні можливості відкриває системно-синергетична методологія, що отримала суттєве поширення у природних науках. Останнім часом вченими робляться спроби застосувати її й до сфери суспільного життя... « [168, с. 47–48].

Ознайомившись з деякими науковими працями із синергетики [265; 423], а також із теоретико-методологічних питань забезпечення безпеки [77; 94; 133; 208; 237; 379], у частині, що стосується можливостей та перспектив використання синергетичного підходу до вирішення проблем безпеки, ми приходимо до певних висновків.

Використання цього методологічного підходу для дослідження процесів становлення, функціонування та розвитку інституціональних засад державного управління у сфері ЦЗ здається недоцільним з огляду на те, що ці процеси повинні ґрунтуватися на принципах стабільності, надійності, прогнозованості та поступового розвитку, які лежать в основі діяльності державних систем ЦЗ, побудованих на базі класичної теорії систем.

Відповідні державні системи за своєю природою не є системами, що самоорганізуються, а явища і процеси, що позначаються у синергетиці такими термінами й поняттями іноземного походження, як «атрактор», «біфуркація», «флуктуація», «хаос», не відповідають сутності, природі та законам функціонування цих систем. Вони їм непритаманні та взагалі несумісні з їхньою нормальною діяльністю. Відтак, у нашому випадку, застосування перелічених термінів, що використовуються синергетикою для опису та пояснення процесів функціонування та розвитку нерівноважних систем, вбачається абсолютно неприйнятним та контрпродуктивним.

Синергетичний підхід як основа методології теорії керованого хаосу та нового глобального світового порядку, на наше переконання, не узгоджується з концепцією та ідеологією побудови суверенної національної держави, у тому числі з формуванням ефективної системи забезпечення НБ та системи ЦЗ, отже, він є хибним та шкідливим методологічним засобом для дослідження процесів формування відповідних систем.

У тому, що стосується досягнення мети побудови ефективних інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ, традиційний системний підхід у сукупності з методологічними засобами інституціоналізму, на наш погляд, має пріоритетне значення.

Справжню «цінність» та сутність синергетичної методології доволі показово ілюструє думка С. Бабурина, М. Дзлієва, А. Урсула: «З синергетичної точки зору стає зрозумілим, що прогресивний розвиток відкритого суспільства як процес самоорганізації виявляється можливим у результаті використання енергії, інформації та інших ресурсів з навколишнього соціального й природного середовища.

Якщо взяти середовище соціальне, то очевидно, що результати провідних індустріальних країн пов'язано з бідністю та злиднями країн, що розвиваються. «Золотий мільярд» розвиненого відкритого суспільства межує з голодуючими мільярдами країн третього, а тепер і «другого» світу, причому цей розрив у рівнях економіки та життєзабезпечення між Північчю (Заходом) та Півднем (Сходом) поки тільки збільшується. Це є характерним для так званої моделі нестійкого розвитку, у якій природний стихійний розвиток призводить до множення загроз і кризових явищ, деградації навколишнього соціального та природного середовища. Саме поняття відкритого суспільства у своєму суто соціальному аспекті означає, що подібні деградаційні процеси в соціальній еволюції неминучі. Багатство і процвітання одних країн (та інших суб'єктів) у відкритому суспільстві досягалося за рахунок нерівноправних та несправедливих відносин з іншими країнами – і це закон синергетики в її «соціальному» вимірі. Але, виявляється, не тільки пограбування «золотим мільярдом» решти світу в соціально-економічному плані не дозволяє вважати сучасне світове співтовариство справді відкритим (а тим паче – справедливим). Воно відкрите лише для тієї групи країн і соціумів, які створюють своє багатство за рахунок його притоку з їхнього навколишнього соціального середовища. Утім, усі країни не можуть стати однаково багатими не тільки з соціально-економічних, але тепер уже і з екологічних міркувань» [77, с. 113–114].

У цьому контексті також доречно навести тезу Р. Капелюшнікова, який відзначає, що «... «Наївна», або «оптимістична», модель, яка виходить з уявлення, що неефективні інститути завжди витісняються ефективними, які забезпечують велику економію трансакційних витрат, переважала на ранніх стадіях розробки нової інституціональної теорії, включаючи і роботи Д. Норта. Однак вона погано узгоджується з тим очевидним фактом, що в історії людства економічне зростання було, скоріше, винятком, ніж правилом. Як визнав пізніше сам Норт, оптимістична модель інституціональної еволюції більш-менш відповідає історії розвитку лише однієї, відносно невеликої частини людства – західної цивілізації» [175].

Проте було б несправедливим з нашого боку не сказати про те, що дослідний інструментарій синергетики, напевне, може бути корисним та, як цілком можна припустити, широко застосовується фахівцями в галузі природничих, фізико-математичних та інженерно-технічних наук у наукових напрямках, що вивчають роль випадковостей у процесах розвитку нестабільних систем, як-то: теорія ризиків і катастроф, прогнозування ймовірності виникнення НС тощо. Цілком очевидно, що соціальні, техногенні, природні та воєнні НС найчастіше як раз таки і є наслідком нестійкого, нерівноважного стану систем різної природи.

Обґрунтовуючи вибір дослідного інструментарію для аналізу інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ, поміж основних та найбільш дієвих, на наш погляд, методологічних засобів (крім уже перерахованих вище підходів) потрібно виділити інституційний та структурно-функціональний аналіз.

В енциклопедичних джерелах з питань державного управління інституціональний аналіз визначається як аналіз, що з'ясовує міру наявності в управлінні інституціональних характеристик. Серед останніх на найбільшу увагу заслуговують: наявність організацій і установ, що організовують взаємодію між людьми; наявність деякої системи цінностей, ролей і символів, яких дотримуються люди; стійкість існування, оскільки соціальний інститут – це передусім стійка форма життєдіяльності людей, сформована у процесі їхнього виживання, історичного розвитку суспільства; раціональність і оптимальність, оскільки для інституту властива оптимальна для даних умов форма організації життя людей; чіткий розподіл функцій, прав і обов'язків між усіма учасниками інституційної взаємодії; розподіл діяльності та професійне її виконання спеціальними групами людей; наявність контролю, різних форм регламентації діяльності індивідів [145, с. 34–35; 148, с. 36].

У свою чергу, структурно-функціональний аналіз – це аналіз структури системи як сукупності зв'язків між частинами системи, з'ясування значення окремого елемента для певним чином структурованого цілого. Структурно-функціональний аналіз передбачає: виявлення характеристик складності, ієрархічності структури, типології зв'язків (прямі, зворотні); визначення впливу структури на властивості та функції системи; виділення елементів взаємодії та визначення місця та ролі їх у функціонуванні системи; опис функцій (внутрішніх, зовнішніх); визначення та специфікація процесів управління і каналів інформації; виділення внутрішньо- та зовнішньосистемних процесів і впливів [148, с. 40].

Крім вищезазначених підходів до вивчення стану та ефективності функціонування державних систем ЦЗ, діяльність яких спрямовано на запобігання НС, реагування на них та ліквідацію наслідків, актуальним та перспективним є використання ситуаційного підходу.

Ситуаційний підхід (англ. – *situational approach*) являє собою вибір різних методів та засобів управління залежно від їхньої ефективності в конкретній ситуації. Поняття «ситуаційної теорії» (синонім ситуаційного підходу) вперше ввів Р. Моклер, ще раніше ідею такого підходу розглядали П. Друкер, Е. Мейо та М. Фоллетт [145, с. 453–454].

В основі ситуаційного підходу лежить ситуаційний аналіз, який, як наголошується в енциклопедичних виданнях з держав-

ного управління, ґрунтується на сукупності прийомів і методів осмислення ситуації, її структури, визначення факторів впливу, тенденцій розвитку тощо. Основними складовими ситуаційного аналізу є: здійснення проблемного структурування, що передбачає виділення комплексу проблем ситуації, їхніх типологій, наслідків, шляхів вирішення; визначення характеристик ситуації, її структури, функцій, взаємодії з навколишнім і внутрішнім середовищем; встановлення причин, що призвели до виникнення даної ситуації, та наслідків її розгортання; діагностика змісту діяльності в ситуації, її моделювання та оптимізація; побудова системи оцінок ситуації, її складових, умов, дійових осіб; підготовка прогнозів щодо ймовірного, потенційного і бажаного майбутнього; розроблення рекомендацій щодо поведінки дійових осіб у ситуації; розроблення програм діяльності в даній ситуації. Ситуаційний аналіз – аналітичний засіб дослідження проблемної ситуації, який передбачає: структурування проблемної ситуації, її генетичний аналіз, визначення змісту діяльності та карти дійових осіб у межах ситуації, побудову критеріїв для її оцінювання, прогнозування розвитку ситуації, виявлення впливу внутрішніх і зовнішніх факторів. Ситуаційний аналіз завершується розробленням рекомендацій щодо розв'язання проблемної ситуації, діяльності осіб залежно від її прогностичного розвитку. Ситуаційний аналіз є інструментом ситуаційного підходу, який разом із системним підходом складає методологічну базу сучасного управління [148, с. 40].

Отже, широке застосування ситуаційного підходу дозволяє провести аналіз результатів функціонування державних систем ЦЗ у різних ситуаціях, зокрема надзвичайних, а також у різних спеціальних правових режимах їхнього функціонування: повсякденної діяльності; підвищеної готовності; НС; надзвичайного стану. Крім того, цей підхід дає можливість усвідомити динаміку зміни відповідних результатів.

Сукупність методологічних підходів у дослідженні інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ, запропонована нами, ґрунтується на широкому використанні системного підходу, методологічних засобів інституціоналізму та виступає тим базисом, який визначає набір конкретних наукових методів стосовно кожного з поставлених завдань і весь комплекс сучасних загальнонаукових методів дослідження.

Системний підхід є методологічним базисом, що визначає стратегію дослідження інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ у сучасних умовах та дозволяє розглянути шляхом широкого використання методу системного аналізу проблеми функціонування цих систем. Центральне місце в системі методів, що ви-

користовуються нами в дослідженні, закономірно посідає системний аналіз і такі його складові, як структурний, функціональний, факторний, генетичний, часовий (історичний і прогностичний) аналіз. Повсюдне використання цього аналітичного методу дозволило дослідити інституціональні засади функціонування державних систем ЦЗ як відносно самостійних систем із притаманними їм завданнями, функціями, організаційною структурою, проблемами, тенденціями, особливостями функціонування й розвитку.

Метод системного аналізу ми розцінюємо як вирішальний у дослідженні системи органів державної влади та організації управління у сфері ЦЗ України, а також питань, що стосуються проблем розвитку й сучасного стану нормативно-правової бази України з питань ЦЗ.

За допомогою логіко-семантичного методу, гіпотетико-дедуктивного методу, а також методів теоретизування й синтезу визначено сутність та особливості ЦЗ як функції держави; особливості системності та інституціоналізму державного управління у сфері ЦЗ; понятійний апарат у цій галузі, зокрема такі терміни і поняття як: «цивільний захист», «цивільна оборона», «надзвичайна ситуація», «кризова ситуація»; методологічні засоби дослідження стану інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ (підр. 1.2, 1.3 розд. 1; підр. 2.1, 2.2, 2.4 розд. 2).

Історико-генетичний метод, поряд із методом періодизації, широко використано у процесі дослідження генези та еволюції функції держави щодо ЗНТ від НС (підр. 1.1 розд. 1); питань становлення ЄДС ЦЗ (підр. 3.1. розд. 3), інституціоналізації центрального ОВВ, який реалізує державну політику у сфері ЦЗ (підр. 3.3 розд. 3), формування законодавства з питань ЦЗ як окремого публічно-правового інституту (підр. 4.1 розд. 4). Методи класифікації та систематизації застосовувалися під час обґрунтування підходів до класифікації НС (підр. 2.2 розд. 2) та систематизації законодавства у сфері ЦЗ (підр. 4.2 розд. 4), відповідно. Крім методів класифікації та систематизації, у монографії широко використовувалися й інші емпіричні методи дослідження, зокрема такі, як спостереження, вибірка, опитування, аналіз документів, аналіз ситуацій.

З метою критичного аналізу прогресивного зарубіжного досвіду формування інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ, а також сучасних поглядів на концепцію і стратегію державного управління у відповідній сфері, у цій науковій праці застосовано компаративний та порівняльно-правовий методи дослідження, використання яких у роботі носило суцільний характер.

Теоретичну основу роботи склали наукові праці фахівців у галузі науки державного управління, ЦО та ЦЗ, військової справи, загальної теорії держави і права, соціальної філософії, політо-

логії (зокрема, з питань НБ), у тому числі ті з них, де автори безпосередньо розглядали управлінську тематику щодо попередження аварій, катастроф, стихійних лих та інших НС, реагування на них та ліквідації наслідків.

Особливе місце у роботі, серед інших джерел наукової інформації, відведено аналізу спеціальної наукової літератури з проблематики дослідження: статей у спеціалізованих періодичних наукових виданнях, монографій, енциклопедій, словників.

У роботі широко використано чинну нормативно-правову базу України, а також, вибірково, законодавчі акти інших країн, які регулюють різні аспекти становлення, функціонування та розвитку державних систем ЦЗ. Автор також звертався до інших джерел (довідкових видань, статистичних матеріалів тощо), які послужили інформаційною та емпіричною основою для оцінки ефективності управлінської практики у сфері ЦЗ.

Висновки до розділу 2

Розгляд теоретико-методологічних підходів до дослідження ЦЗ як об'єкта державного управління є підставою для таких висновків:

У світовій антикризовій науці та практиці наразі відсутній єдиний термін, що позначав би сферу державного управління, у межах якої здійснюються заходи щодо запобігання та протидії НС різного характеру: воєнним, природним, техногенним тощо. Найбільш широко вживаними є терміни «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій», «цивільний захист», «цивільна оборона».

З моменту набрання чинності КЦЗУ (1 липня 2013 р.) в нашій країні основним нормативним терміном у відповідній сфері державного управління є термін «цивільний захист», під яким розуміється функція держави, спрямована на ЗНТ від НС шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їхніх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період.

Процес поступового запозичення ідеї ЦЗ та відповідного терміна в науку, а також в управлінську практику у сфері ЦО привів до створення передумов для формування більш широкої сфери державного управління «цивільний захист», контури якої на сьогодні функціонально є доволі розмитими.

За результатами логіко-семантичного та етимологічного аналізу термінів «цивільна оборона» та «цивільний захист», автором обґрунтовано аргументи стосовно пріоритетності застосування у сучасних безпекових та геополітичних умовах для ідентифікації зазначеної сфери державного управління саме терміна «цивільна оборона». Поміж іншого, наголошено на тому, що термін «цивіль-

на оборона», на відміну від терміна «цивільний захист»: має міжнародно-правову основу (адже вживається у ст. 61 Дод. Протоколу I до Женевських конвенцій); підтверджує спадкоємність із ЦО СРСР; сприяє формуванню у населення, науковців та фахівців-практиків оборонного мислення та світогляду; досить чітко та зрозуміло для багатьох людей позначає напрям державної політики щодо ЗНТ від НС; не асоціюється із цивільно-правовими відносинами.

Використання терміна «надзвичайна ситуація» для характеристики об'єктно-предметної сфери, у межах якої здійснюється управлінська діяльність щодо протидії аваріям, катастрофам та стихійним лихам, є однією з головних ознак, яка дозволяє розпізнати її як таку, що функціонально належить до сфери ЦЗ. Відповідно, логічно та лінгвістично правильна й коректна конструкція поняття «надзвичайна ситуація» є найважливішою методологічною передумовою належного науково-практичного обґрунтування механізмів державного управління у сфері ЦЗ, в тому числі інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ.

Для переважної більшості концептуальних підходів до визначення поняття «надзвичайна ситуація» є характерним розуміння таких ситуацій виключно як сукупності деяких обставин чи подій, безпосередньо не пов'язаних з дією або бездіяльністю людини, а також тлумачення зазначеного поняття як певної негативної обстановки, що склалась унаслідок раптово виниклих, одномоментних (одноразових) та непередбачених подій.

Поряд із використанням терміну «надзвичайна ситуація», на характер, зміст та функціональні межі таких напрямів державної політики як ЦЗ та ЗНТ від НС, а також на національну модель побудови державної системи ЦЗ значною мірою впливає законодавчо запроваджений у конкретній країні підхід до класифікації НС. Наприклад, згідно з КЦЗУ НС класифікуються за характером походження, розміром людських втрат і матеріальних збитків. Залежно від характеру походження подій, які можуть зумовити виникнення НС на території України, визначаються такі види НС: техногенного характеру; природного характеру; соціальні; воєнні. Залежно від обсягів заподіяних НС наслідків, обсягів технічних та матеріальних ресурсів, необхідних для їхньої ліквідації, визначаються такі рівні НС: державний; регіональний; місцевий; об'єктовий.

Поява в українському законодавстві з питань ЦЗ нового виду НС – «соціальні» віддзеркалює певні світові тенденції щодо функціонального розширення сфери державного управління «цивільний захист» та її тіснішої інтеграції з багатьма напрямками державної політики з питань НБ, зокрема із антитерористичною діяльністю. З урахуванням цього, обґрунтовано твердження про

те, що функція держави «цивільний захист» нині вже не повинна обмежуватися лише реалізацією заходів із запобігання НС техногенного та природного характеру, а має диверсифікувати та, водночас, розширювати свій функціональний спектр на інші види НС. Зважаючи на це, прийняті на офіційному рівні підходи до класифікації НС (передусім за критерієм джерела (характеру походження)) повинні відповідним чином переглядатися. Автором запропоновано інтегральний підхід, що передбачає поділ НС за вказаним критерієм на шість видів: духовно-культурного характеру, соціально-економічного характеру, суспільно-політичного характеру, природного характеру, техногенного характеру, а також комбінованого характеру.

Базовим методологічним підходом у дослідженні проблематики державного управління у сфері ЦЗ є системний підхід. Також для вказаної мети є корисним використання методів інституціонального та структурно-функціонального аналізу, ситуаційного підходу. Вельми перспективним у дослідженні процесів становлення та розвитку державних систем ЦЗ є широке використання інституціонального підходу, що, між іншим, дозволяє:

- досліджувати та описувати відповідні процеси за допомогою термінів «інститут», «інституціоналізація» та «інституціональні засади»;
- отримати більш повні та достовірні відомості про закономірності та проблеми формування державних систем ЦЗ, а також про взаємозв'язок та взаємозумовленість цих процесів з розвитком механізму правового регулювання відповідних суспільних відносин;
- показати сутність та зміст наукової проблеми щодо інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ в сучасних умовах державотворення.

Наукові результати, отримані за підсумками вирішення дослідницьких завдань у першому та другому розділах монографії, послужили основою для висновку про те, що у сфері ЦЗ існує низка концептуальних проблем, тобто проблем, пов'язаних з осмисленням, інтерпретацією сукупності даних про об'єкт відповідної галузі науки і практики, які суттєво ускладнюють вирішення конкретних наукових та прикладних завдань щодо вдосконалення різноманітних механізмів державного управління у цій сфері.

Розділ 3

СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

3.1. Становлення державної системи цивільного захисту незалежної України

Загальновідомою науковою істиною є положення про те, що генезис будь-якої системи багато в чому визначає напрями її подальшого розвитку. Вітчизняна державна система ЦЗ, так само, як і аналогічні системи зарубіжних країн, у цьому сенсі не є винятком.

Нинішній стан справ щодо низької ефективності функціонування ЄДС ЦЗ в Україні, безумовно, має свої історичні корені та витоки, оскільки лише за 25-річний період новітньої історії нашої країни було зроблено чимало суперечливих кроків у напрямі розбудови державної системи ЦЗ, унаслідок яких багато проблем накладались одна на одну, а деякі структурні проблеми перетворились на системні. Тому розгляд питань, визначених у назві цього підрозділу, відіграє важливе значення для реалізації поставленої мети дослідження та основного задуму роботи.

У цілому цей розділ присвячено становленню інституційного блоку (інфраструктурної складової) інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ. Він ґрунтується перш за все на результатах аналізу досвіду формування та діяльності системи ЦЗ України, оскільки щодо неї в нашому розпорядженні є найбільш обширний емпіричний та науково-теоретичний матеріал.

Різні проблемні аспекти розбудови державної системи ЦЗ України в період її новітньої історії (з 24 серпня 1991 р. по цей час), з різним ступенем опрацювання проблемних питань, що супроводжували цей процес, вже розглядалися нашими попередниками, зокрема у наукових працях [120; 121; 130; 153; 180; 182; 183; 211; 400; 431]. Деякі науковці здійснювали спроби щодо обґрунтування власної періодизації історії формування української системи ЦЗ за період незалежності нашої країни [180; 211; 431]. Однак, на наш погляд, їхнє бачення цієї періодизації має доволі дискусійний характер.

Для всіх попередніх досліджень з відповідної тематики є характерним, по-перше, недостатньо критичний аналіз проблем історичного розвитку ЄДС ЦЗ; по-друге, відсутність цілісної картини про причинно-наслідкові зв'язки щодо проблем становлення

інституціональних засад діяльності вітчизняної системи ЦЗ; по-третє, з урахуванням інтенсивної динаміки структурних реформ і законодавчих змін у сфері ЦЗ та в суміжних сферах державного управління, що відбулися в Україні в останні п'ять років, певні наукові результати значною мірою втратили актуальність.

Що стосується проблематики формування інституціональних засад функціонування системи ЦО УРСР за часів Радянського Союзу, зокрема в завершальну фазу його існування (1986–1991 рр.), то це питання широко висвітлено в історичному нарисі «Від МППО до цивільного захисту» (1998 р.) [243], який на сьогодні справедливо можна вважати фундаментальною роботою з питань історії становлення функції держави щодо ЗНТ від НС у ХХ ст. З цієї причини нами цілеспрямовано буде приділено більше уваги аналізу цієї наукової праці.

Основні тенденції, характерні для трансформації функцій держави у сфері ЦО, ЗНТ від НС техногенного та природного характеру в період з кінця 80-х до початку 90-х рр. ХХ ст. (кульмінаційної фази дезінтеграційних процесів, що супроводжували розпад СРСР, Організації Варшавського договору, та, одночасно, початкового етапу формування української державності в період новітньої історії нашої країни) були розглянуті нами вище. Далі докладніше зупинимось на дослідженні питання про зміст структурних реформ у системі ЦО СРСР у період з 1986 по 1991 рр. та причини, що їх викликали.

Нижче буде показано, що мотиви реорганізації ЦО Радянського Союзу, а також концептуальні підходи до побудови загальнодержавної системи, призначеної для виконання заходів ЦО та ЗНТ від НС техногенного та природного характеру, сформульовані й реалізовані в низці законодавчих актів вищих органів державної влади СРСР у період з 1986 по 1990 рр., справили величезний концептуальний та ідеологічний вплив на процеси становлення та функціонування ЄДС ЦЗ вже у незалежній Україні.

Констатовані в зазначений період недоліки системи ЦО СРСР, основні чинники, що зумовили її реформування, а також розроблена та законодавчо упроваджена модель державної системи протидії НС мирного й воєнного часу (що полягає в паралельному функціонуванні в державі двох систем – ЦО та системи запобігання виникненню й ліквідації наслідків НС техногенного та природного характеру) мали стратегічне значення для розвитку в Україні протягом двох наступних десятиліть сфери державного управління «цивільний захист».

У зв'язку з цим вважаємо за необхідне почати розгляд питання про становлення ЄДС ЦЗ з періоду 1986–1991 р., який, на нашу думку, коректно називати «перехідний». Більш точні часові рам-

ки визначаються датою аварії на Чорнобильській АЕС (26 квітня 1986 р.) та прийняттям Акта проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.).

Як відомо, в кінці 80-х – на початку 90-х рр. XX ст. у Радянському Союзі вкрай загострилися системні кризові процеси в різних сферах державного управління та суспільного життя, наслідком чого став розпад держави. На тлі цих процесів відбувались докорінні структурно-функціональні перетворення в системі ЦО СРСР, що були викликані її внутрішньосистемними проблемами, а приводом для цих перетворень послужила низка техногенних і природних катастроф, що трапилися на території Радянського Союзу в період з 1986 по 1990 рр. [Докладніше: 243, с. 214–218].

Автори історичного нариса з питань розвитку МППО, ЦО та ЦЗ називають цей період «перебудова цивільної оборони», якнайточніше характеризуючи його так: «У 1986 році для цивільної оборони настав новий етап. Якщо зміст та напрям розвитку цивільної оборони на попередніх етапах визначали в основному військово-стратегічні чинники, то на зміст цього етапу вирішальний вплив вчинили внутрішні обставини. І передусім, такі події, як аварія на Чорнобильській АЕС (1986 р.) і Спітакський землетрус у Вірменії (1988 р.). Саме ці трагічні катастрофи, що принесли величезні людські жертви та шкоду, яка обчислюється мільярдами доларів, змусили по-новому поглянути на призначення цивільної оборони в сучасних умовах. Стало очевидним, що цивільна оборона не може обмежити свою діяльність рамками воєнного часу. Її потенціал, сили та засоби повинні з більшою ефективністю використовуватися у мирних умовах, особливо при ліквідації наслідків аварій, катастроф й стихійних лих. Про це йшлося і раніше. Однак, якщо раніше мова йшла тільки про участь сил цивільної оборони у ліквідації надзвичайних ситуацій, то після згаданих вище трагічних подій виникла об'єктивна необхідність перевести завдання щодо попередження та ліквідації аварій, катастроф і стихійних лих з рангу другорядних у ранг пріоритетних. Рішучий поштовх до цього дала аварія на Чорнобильській АЕС...» [243, с. 189].

Уважно аналізуючи дії органів управління та сил ЦО, залучених до ліквідації наслідків найбільших техногенних аварій (включаючи аварію на Чорнобильській АЕС) і природних катастроф, автори зазначеної праці наводять дані про обсяги використаних для цих цілей ресурсів та показують підтверджені конкретними фактичними даними масштаби наслідків відповідних НС.

Особливо відзначимо той факт, що, по-перше, достатньо повно та інформативно в роботі висвітлено недоліки радянської системи ЦО [Там само, с. 201–203], по-друге, акцентовано увагу на ви-

снотках за результатами оцінювання дій органів управління й сил ЦО, їхньому впливі на подальшу трансформацію ЦО в період 1986–1990 рр. [243, с. 190–228].

Спираючись на результати зазначеного дослідження, можна дійти висновку про те, що протягом «перехідного» періоду вищим керівництвом СРСР були прийняті три ключових державно-управлінських рішення, кожне з яких істотно вплинуло на становлення інституціональних засад функціонування загальносоюзної системи ЦО, напрями її реорганізації, а отже, пізніше, і на концепцію та стратегію розвитку аналогічної системи в незалежній Україні:

- Постанова ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР «Про заходи щодо докорінної перебудови системи цивільної оборони» від 30 липня 1987 р. № 886–213 (далі – постанова від 30 липня 1987 р. № 886-213);

- Постанова Ради Міністрів СРСР «Про хід робіт з ліквідації землетрусу у Вірменії» 1988 р. (про точну дату прийняття цієї постанови немає даних. – С. А.) № 243-5, далі – постанова 1988 р. № 243-5;

- Постанова Ради Міністрів УРСР «Про створення Державної загальносоюзної системи щодо попередження та дій в надзвичайних ситуаціях» від 15 грудня 1990 р. № 1282 (далі – постанова від 15 грудня 1990 р. № 1282).

Усебічний аналіз праці «Від МППО до цивільного захисту», зокрема змісту розділу «Перебудова цивільної оборони (1986–1990 рр.)», показує деяку упередженість та нелогічність (суперечливість) суджень колективу її авторів в оцінюванні стану ЦО СРСР того періоду, необхідності та шляхів її реорганізації. Ймовірно, це можна пояснити відомчою належністю низки провідних членів авторського колективу до профільного міністерства (МНС РФ), а також внутрішньовідомчим характером дослідження, орієнтованого, у першу чергу, на співробітників системи цього державного органу.

З одного боку, вчені справедливо відзначають, що ЦО СРСР «була однією з найкращих подібних систем у світі. Це визнавали й колишні ймовірні противники. Не випадково під час перемовин про скорочення стратегічних сил аргументи про можливості цивільної оборони також кладалися на чашу вагів» [Там само, с. 227].

З іншого боку, у тексті вказаної наукової праці неодноразово зустрічаються небезпідставні негативні оцінки ефективності радянської системи ЦО, зумовлені сукупністю різних факторів (орієнтацією суто на виконання завдань воєнного часу, зайвим формалізмом у плануванні та організації заходів, низьким рівнем підготовки керівного складу органів управління тощо), та, відповідно, формулюються положення про необхідність удосконалення даної системи шляхом розширення спектра розв'язуваних нею завдань в умовах мирного часу [Там само, с. 201–205, 212–213, 227].

Наприклад, авторський колектив роботи є прибічником ідеї створення Державної загальносоюзної системи із запобігання виникненню та дій під час надзвичайних ситуацій (ДержНС), про що свідчать, зокрема, такі судження: «...створити цілісну ефективну загальнодержавну систему із запобігання виникненню та ліквідації аварій, катастроф, стихійних лих не вдалося. Зробити це в системі цивільної оборони, що входила в Міністерство оборони, не було можливості...» [243, с. 207]; «...після Спітаку стало ясно, що для завчасної підготовки до таких можливих великомасштабних ситуацій потрібне створення спеціальної державної системи ...» [Там само, с. 213].

Ці думки, на наш погляд, не є достатньо аргументованими авторами та мають дискусійний характер. Зокрема, залишається відкритим питання про те, чому не вбачалось за можливе створити ефективну загальнодержавну систему з протидії техногенним і природним НС на базі системи ЦО СРСР та при її знаходженні у сфері управління Міністерства оборони.

Слід нагадати, що загальне керівництво системою ЦО СРСР здійснювало не Міністерство оборони, а Рада Міністрів, яка мала більш вагомий статус у системі органів державної влади Радянського Союзу. Сфера її компетенції порівняно з Міністерством оборони була значно ширшою, організаційні та адміністративні можливості, зі зрозумілих причин, вищими, а прийняті рішення мали більшу юридично зобов'язальну силу.

Незважаючи на фундаментальний характер роботи «Від МППО до цивільного захисту» (1998 р.), основною її прогалиною, в частині, що стосується аналізу подій, пов'язаних із перебудовою ЦО та створенням ДержНС (утім, як і будь-яких інших наукових джерел, де наводяться результати досліджень історичних аспектів розвитку ЦО в радянський та пострадянський періоди), є відсутність чіткої та мотивованої відповіді на головне, з нашої точки зору, питання: чи дійсно не було іншої альтернативи удосконаленню ЦО СРСР, окрім як створення ще однієї державної системи – ДержНС?

Вивченням автором праці «Цивільна оборона» (1976 р.) [119], у якій детально викладено теоретичні та практичні засади функціонування ЦО СРСР, ознайомлення з низкою інших доктринальних та аналітичних джерел інформації з питань ЦО, бесіди з колишніми співробітниками системи ЦО Української РСР з числа військовослужбовців старшого офіцерського складу, а також особистий досвід роботи в органах управління ЦЗ України регіонального рівня протягом 2001–2009 рр. – усе це надає підстави вважати, що цілком можна було б обійтися можливостями наявної системи ЦО, не створюючи ще одну державну систему для цілей щодо ЗНТ від НС техногенного та природного характеру.

Основним доводом, покладеним в основу цього твердження, є той факт, що станом на кінець 80-х – початок 90-х рр. XX ст. в СРСР вже діяла потужна, науково обґрунтована, ресурсозабезпечена, ефективно організована загальнодержавна система, призначена для захисту населення, території та об'єктів народного господарства країни від можливого застосування ймовірним противником зброї масового ураження – система ЦО СРСР.

У зв'язку з цим вигляд цілком закономірного має той факт, що після розпаду Радянського Союзу прогресивні методики забезпечення виконання покладених на ЦО СРСР завдань, а також найкращі управлінські практики того часу були запозичені системами ЦО Ізраїлю, США та низки інших західних країн.

Радянською системою ЦО протягом років її існування був нагромаджений колосальний досвід забезпечення готовності до дій за призначенням у воєнний час, вона була тісно інтегрована в чинну на той час систему організації державної влади, а також систему загальної оборони держави. Її науково-освітні, організаційно-управлінські, правові, економічні, матеріально-технічні засади, зокрема система органів управління, сил і засобів, цілком би могли бути істотно модернізовані з метою забезпечення також і ефективного виконання завдань із захисту перерахованих об'єктів від загроз, пов'язаних з викликами і загрозами виникнення НС техногенного та природного характеру.

Більше того, згідно з постановою від 30 липня 1987 р. № 886-213, на момент прийняття рішення про створення ДержНС (15 грудня 1990 р.), на ЦО СРСР вже було покладено блок завдань щодо захисту населення та проведення рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків стихійних лих, великих аварій і катастроф, а саме:

- підготовку населення до дій у НС, здійснення заходів, спрямованих на його захист від наслідків стихійних лих, великих аварій і катастроф;

- методичне керівництво підготовкою сил і засобів, що входять до ДержНС;

- планування використання сил і засобів, що входять до ДержНС, організація та управління проведенням аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, організація життєзабезпечення населення в НС;

- проведення єдиної політики в галузі створення технічних засобів для оснащення аварійно-рятувальних підрозділів;

- організацію переміщення в задані райони військових частин, що залучаються до рятувальних робіт [243, с. 213].

Тож, рішення про створення ДержНС здається щонайменше неоднозначним, а доводи, викладені в аналізованій роботі, непереконливими.

Істинність нашої позиції також підтверджується завданнями ЦО, закріпленими в актах міжнародного публічного права, відповідному союзному законодавству того часу, науковій та навчально-методичній літературі з питань ЦО радянського періоду. Аналіз перерахованої групи джерел показав, що завдання й заходи ЦО, плановані та реалізовані в умовах воєнних конфліктів, тісно пов'язані та перегукуються із завданнями та заходами ЦО, орієнтованими на захист від стихійних лих та техногенних катастроф.

З огляду на викладене вважаємо, що недоліки системи ЦО СРСР, фактори, що послужили підставами для її реформування, реальні мотиви створення ДержНС СРСР, вимагають більш ретельного та глибокого вивчення в рамках профільних досліджень з історії, політології, юриспруденції, а також з теорії та історії державного управління.

Разом з тим необхідно визнати той факт, що система ЦО СРСР не була досконалою та вимагала якісних інституційних та структурно-функціональних перетворень.

Як відомо, 16 липня 1990 р. Верховна Рада Української РСР прийняла Декларацію про державний суверенітет України, у якій УРСР була проголошена суверенною державою та були сформульовані основні положення і пріоритети її внутрішньої та зовнішньої політики, спрямовані на досягнення реального суверенітету.

У період з моменту проголошення Декларації про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.) до прийняття Акта проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.) Радою Міністрів СРСР було прийняте вельми важливе, з точки зору формування інституціональних засад системи ЦО та протидії НС мирного часу, рішення – постанова від 15 грудня 1990 р. № 1282.

На підставі цієї постанови в СРСР юридично створювалася ДержНС, затверджувалося Тимчасове положення про відповідну систему, а також передбачалося здійснення комплексу заходів, спрямованих на інформаційне, організаційне, правове, кадрове, наукове, матеріально-технічне, фінансово-економічне забезпечення її діяльності.

Аналіз наукової літератури з історичних аспектів розвитку радянської та української систем ЦО [182; 243; 244], показує, що в переважній більшості джерел прийняттю постанови від 15 грудня 1990 р. № 1282 не надається особливого значення. Про нього зазвичай лише побіжно згадується в стилі констатації. Причому колеги уникають критичних оцінок цього управлінського рішення.

ня, яке, по суті, закріпило в країні принципово нову двосистемну управлінську модель протидії воєнним загрозам (ЦО) та НС мирного часу – техногенним і природним катастрофам (ДержНС).

Між тим треба визнати, що саме цей підхід виступив прообразом (прототипом) моделі побудови та організації діяльності аналогічних державних систем, створених пізніше в більшості суверенних пострадянських держав, у тому числі в Україні.

На території колишнього Радянського Союзу проект створення ДержНС, із цілком зрозумілих, загальновідомих причин, не було реалізовано. Однак, як показала практика наступних десятиліть пострадянського періоду, у низці незалежних держав СНД, наприклад, у Білорусі, Казахстані, Росії, Україні, ситуація з одночасним існуванням де-юре і де-факто двох державних систем, однією з яких є система ЦО, а другою – національна система запобігання виникненню та ліквідації наслідків НС техногенного і природного характеру, мала місце тривалий період, а в таких країнах, як Білорусь і Росія, така своєрідна дихотомія (дуалізм) зберігається й сьогодні.

Не ідеалізуючи радянську систему ЦО, а також мегапроект ДержНС СРСР, якому не судилося реалізуватися, слід зважити на той величезний масштаб завдань, обсяг ресурсів, кількість задіяних суб'єктів, органів управління, сил і засобів, а також високий рівень наукового опрацювання та обґрунтування різних механізмів державного управління (організаційного, правового, ресурсного та ін.), покликаних забезпечити належне функціонування зазначених систем.

Юридично Україна здобула незалежність 24 серпня 1991 р., коли Верховною Радою УРСР були прийняті постанова «Про проголошення незалежності України» № 1427–ХІІ та Акт проголошення незалежності України [346].

Цією постановою, зокрема, було встановлено, що з моменту проголошення незалежності чинними на території України є тільки її Конституція, закони, постанови Уряду та інші акти законодавства республіки.

Однак слід зазначити, що на початковому етапі новітньої історії України союзне законодавство продовжувало широко застосовуватися, оскільки нове ще не було сформовано.

12 вересня 1991 р. був прийнятий ЗУ «Про правонаступництво України» за № 1543–ХІІ, який закріпив, що до прийняття нової Конституції України на території України діє Конституція (Основний Закон) Української РСР. Закони Української РСР та інші акти, прийняті Верховною Радою Української РСР, діють на території України, оскільки вони не суперечать законам України, прийнятим після проголошення незалежності України [345, ст. 2, 3].

Водночас ст. 4 зазначеного Закону було передбачено, що органи державної влади та управління, сформовані на підставі Конституції (Основного Закону) Української РСР, діють в Україні до створення органів державної влади і управління на підставі нової Конституції України [345, ст. 4].

В історичному нарисі «Від МППО до цивільного захисту» зазначається, що 14 листопада 1991 р. відбулося рішення Державної Ради СРСР про передачу військових органів управління та військ ЦО у ведення суверенних республік. Відповідна робота тривала до червня 1992 р. Управління Начальника ЦО СРСР припинило своє існування та було розформоване 30 травня 1992 р., після виконання функцій з передачі суверенним республікам органів управління, установ, частин, що знаходились на їхній території. На базі Управління було сформовано Координаційний Комітет ЦО СНД, який через два місяці також було ліквідовано [243, с. 226].

Таким чином, на початку незалежності України інституціональні засади функціонування її системи ЦО базувалися на відповідному союзному та республіканському законодавстві. Інституційна складова (органи управління, сили (війська, спеціалізовані та невоєнізовані формування), наукові та навчально-методичні установи тощо) та інфраструктура (регіональні системи централізованого оповіщення, фонд захисних споруд, пункти управління, спеціалізовані склади та майно ЦО тощо) були невід'ємним елементом республіканської системи ЦО УРСР, яка, у свою чергу, фактично була підсистемою загальносоюзної системи ЦО.

У процесі становлення державної системи ЦЗ в незалежній Україні можна виокремити декілька періодів (рис. 3.1.), кожному з яких притаманні певні особливості щодо розбудови інституціональних засад діяльності цієї системи, що є важливим у контексті предмета нашого дослідження.

«Період ЦО» (1991–1998 рр.) – І період. Його перебіг починається з прийняття 24 серпня 1991 р. Акта проголошення незалежності України [346].

В Україні перший статусний національний законодавчий акт з питань ЦО було прийнято 29 червня 1992 р., а саме постанову КМУ «Питання Штабу цивільної оборони України» № 356, якою затверджено Тимчасове положення про Штаб ЦО [248].

Величезне концептуальне і стратегічне значення для становлення державної системи ЦО на початковому етапі незалежності України мала Концепція Цивільної оборони України, схвалена постановою Верховної Ради України від 28 жовтня 1992 р. № 2746-ХІІ (далі – Концепція ЦО (1992 р.)), що, як це не парадоксально, діє по нині [320]. Концепція ЦО (1992 р.) у найкращих традиціях

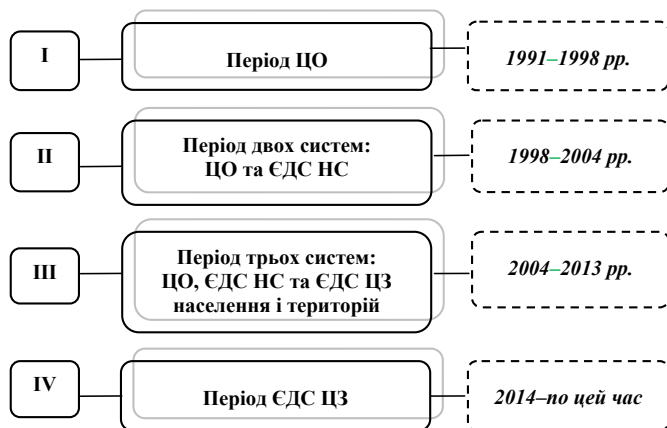


Рис. 3.1. Періоди становлення системи ЦЗ у незалежній Україні

відтворила основні концептуальні, інституціональні та інші засади діяльності аналогічної радянської системи, заклавши фундамент для розвитку системи ЦО України. Цей законодавчий акт стратегічного характеру містить преамбулу й складається з таких розділів: «Основні принципи побудови Цивільної оборони України та реалізації її заходів», «Функції органів управління та посадових осіб Цивільної оборони України», «Підготовка кадрів Цивільної оборони», «Фінансово-економічне забезпечення» [320].

Протягом 1991–1996 рр. державна система ЗНТ від НС незалежної України розвивалась суто в рамках системи ЦО та закономірно асоціювалась із цією системою, ідеологічно-правовою основою побудови якої виступала Концепція ЦО (1992 р.). Тому дослідження змісту та «духу» цього нормативного документа має важливе значення для розуміння, по-перше, того, які цілі, ідеї та наміри мали високопосадовці на початку новітньої історії нашої держави, створюючи підґрунтя для розбудови національної системи ЦО шляхом визначення концепції її розвитку, а по-друге, наскільки на практиці вдалося реалізувати ці завдання за роки, що минули.

Концепція ЦО (1992 р.) ґрунтується на законодавстві України з питань оборони і державної безпеки, положеннях міжнародного гуманітарного права, визначених Женевською конвенцією «Про захист жертв війни», а також офіційно прийнятих поглядах на проблеми захисту людей, економіки від впливу наслідків НС.

Преамбула цього документа містить визначення поняття «надзвичайна ситуація», а також принципово важливе застереження

про те, що запобігання соціально-політичним, міжнаціональним конфліктам, масовим заворушенням і дії щодо ліквідації їхніх наслідків до компетенції органів управління і сил ЦО не входять.

Вказана норма Концепції ЦО (1992 р.), а також аналогічна норма ЗУ «Про ЦО» [371, ст. 4, 5], що вже втратив чинність, різко контрастують з чинним сьогодні в Україні КЦЗУ, який відносить до функції держави «цивільний захист» заходи із захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна, зокрема від соціальних НС [185, ст. 4, 5].

У стратегічному плані ключовим, на наш погляд, є таке положення Концепції ЦО (1992 р.): «Відповідно до соціально-політичних та економічних змін, що відбуваються в державі, *ЦО України підлягає реорганізації в напрямках удосконалення системи управління, реформи сил, розширення кола вирішуваних завдань* (курсив наш. – С. А.) та перегляду системи підготовки кадрів» [320]. Слід акцентувати увагу на тому, що йдеться тут саме про ЦО України, а не про ЦЗ чи ЗНТ від НС.

Як буде доведено нами в подальшому розгляді, за період незалежності України це концептуальне положення переважно на практиці не було реалізовано. Більше того, система ЦО УРСР, що дісталася нашій країні після розпаду СРСР, так само, як і ЦО України, під гаслами демілітаризації, євроінтеграції, оптимізації фактично та юридично поступово припинила своє існування.

ЦО України створюється як складова частина загальної оборони України і державної системи запобігання НС та дій в разі їхнього виникнення з урахуванням таких основних принципів:

1. Заходи ЦО поширюються на всю територію держави та всі верстви населення, а розподіл їх за обсягом і відповідальністю за виконання здійснюється за територіально-виробничим принципом.

2. ЦО України будується за схемою:

- органи державної виконавчої влади та управління, до компетенції яких віднесено функції, пов'язані з безпекою і захистом населення, запобіганням виникненню, реагуванням і діями в разі НС;

- органи повсякденного управління процесами захисту населення у складі центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, органів управління і підприємств;

- сили і засоби, призначені для виконання завдань ЦО, проведення рятувальних та інших невідкладних робіт;

- фонди фінансових, медичних та матеріально-технічних ресурсів, передбачені на випадок НС;

- системи зв'язку, оповіщення та інформаційного забезпечення.

Органи управління ЦО створюються відповідно до конституційної побудови державної виконавчої влади як штаби з питань ліквідації наслідків НС і ЦО.

Система управління ЦО будується за територіально-виробничим принципом:

- на державному рівні – Штаб ЦО України зі статусом центрального органу державної виконавчої влади, де провідні посади комплектуються військовослужбовцями, граничну чисельність яких визначає КМУ;

- на всіх інших адміністративно-територіальних рівнях – штаби ЦО як органи управління МДА та інших органів державної виконавчої влади і управління;

- у міністерствах та інших центральних органах державної виконавчої влади, що мають галузеву структуру, штатні підрозділи створюються в разі покладання на них завдань з ЦО, а на підприємствах – відповідно до спеціальних ознак (чисельність працівників, характер виробництва, функціонування у воєнний час) і за спеціальним регламентом про введення штатних працівників ЦО;

- в інших випадках призначаються штатні працівники або обов'язки з ЦО покладаються на головних інженерів (спеціалістів).

В штабах ЦО до району міста, віднесеного до групи з ЦО, включно, провідні посади комплектуються військовослужбовцями, граничну чисельність яких визначає КМУ.

Штаби підпорядковуються Прем'єр-міністру України, керівникові центрального органу державної виконавчої влади, посадовим особам, які очолюють місцеві органи державної виконавчої влади і підприємства, відповідно.

Створення сил ЦО здійснюється за принципом достатності щодо подолання наслідків однієї передбачуваної максимальної аварії, катастрофи, значної пожежі, стихійного лиха відповідної категорії та здатності до негайного реагування на їхнє виникнення в мирний час і очікувані руйнування та втрати – у воєнний час.

Багатогранність наслідків НС вимагає мати в Україні:

- війська ЦО у складі чотирьох окремих механізованих бригад і чотирьох окремих механізованих полків ЦО;

- спеціалізовані формування у складі чотирьох загонів для ліквідації аварій на радіаційно і хімічно небезпечних об'єктах, пожеж на нафтогазодобувних промислах, рятування людей в умовах значних руйнувань.

Невоєнізовані формування створюються на випадок воєнного часу на об'єктах, що продовжуватимуть свою виробничу діяльність, у кількості, що забезпечить виконання обсягу очікуваних рятувальних та інших спеціальних робіт.

Виконання специфічних завдань оповіщення, зв'язку, інженерно-технічного та матеріально-технічного забезпечення, подання медичної допомоги, охорона громадського порядку в райо-

нах лиха, гасіння великомасштабних пожеж тощо покладається на відповідні міністерства та їхні територіальні органи.

В АР Крим, областях та інших адміністративно-територіальних одиницях відповідно до умов і можливостей створюються територіальні формування, що своєю чисельністю, оснащенням і підготовкою забезпечують ліквідацію наслідків однієї передбачуваної максимальної аварії. У разі відсутності можливостей для їхнього створення обов'язки з проведення рятувальних та інших невідкладних робіт розподіляються між медичними, аварійно-технічними, пожежними, ремонтними підрозділами, що несуть цілодобове чергування.

Система підготовки з ЦО змінюється, зважаючи на реформування сил, порядку підготовки військових фахівців, визначеного для ЗСУ, необхідності підвищення статусу і розширення кола завдань Республіканських курсів ЦО України і учбової бригади, удосконалення мережі міських та районних курсів, програм бойової підготовки військових частин і підвищення ефективності навчального процесу.

При визначенні системи захисту населення та економіки від впливу наслідків НС використовуються всі наявні матеріально-технічні можливості: пункти управління, система зв'язку й оповіщення, фонд захисних споруд, мобілізаційні резерви засобів індивідуального захисту та приладів, навчально-матеріальна база та майно ЦО.

Захист населення від наслідків НС планується і здійснюється на підставах прогнозу, характеру, масштабу і вірогідності їхнього виникнення, а також офіційних поглядів на особливості сучасної війни і засобів її ведення.

Головний напрям забезпечення захисту населення – проведення організаційно-технічних та інших заходів, що виключають або зменшують до мінімуму можливість виникнення НС, небезпечних для життя людини.

Для реалізації цих заходів:

- на території України встановлюються єдині вимоги до безпеки функціонування потенційно небезпечних об'єктів на рівні вимог, прийнятих у світі;

- захисні заходи в НС здійснюються з урахуванням спеціальних критеріїв для мирного і воєнного часів окремо [320, пп. 1–6].

Після прийняття Концепції ЦО (1992 р.) у нашій країні було прийнято два важливих нормативно-правових акти з питань ЦО, які визначили організаційні, правові та інші засади створення та забезпечення функціонування системи ЦО України на найближчу перспективу, – це ЗУ «Про ЦО» (3 лютого 1993 р.) та Положення про ЦО (10 травня 1994 р.). Звернімо увагу на окремі, найбільш суттєві та важливі, з нашої точки зору, положення цих законодавчих актів з питань ЦО, спрямовані на розбудову ЦО України та деталізацію положень Концепції ЦО (1992 р.).

ЗУ «Про ЦО» визначив організаційно-правові, інституційно-нальні та фінансово-економічні засади створення та функціонування системи ЦО України, легалізувавши на більш високому юридичному рівні відповідну систему, зокрема надавши її заходам та завданням загальнообов'язкової сили закону.

У ЗУ «Про ЦО» детально визначалась компетенція КМУ з питань ЦО, уточнювались та деталізувались окремі положення Концепції ЦО (1992 р.) щодо системи організації керівництва ЦО, її інституційної побудови, функцій та повноважень органів управління ЦО на різних рівнях, сил ЦО, утримання та матеріально-технічного забезпечення ЦО [371].

Порівняно з Концепцією ЦО (1992 р.) у згаданому Законі було чітко закріплено статус начальників ЦО за керівниками всіх органів державної влади (КМУ, Ради міністрів АР Крим, центральних та місцевих органів державної виконавчої влади) та об'єктів народного господарства (від Прем'єр-міністра України до керівників указаних об'єктів) [371, ст. 3].

Навіть із законодавчого визначення поняття «цивільна оборона України» (державна система органів управління, сил і засобів, що створюється для організації та забезпечення захисту населення від наслідків НС техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру) можна зрозуміти, у чому, власне, полягала функціональна обмеженість цієї загальнодержавної системи та один з її найбільш істотних недоліків [371, ст. 1].

Принагідно слід акцентувати увагу на відмінності поняття «цивільна оборона України», вживаного в Концепції ЦО (1992 р.), від визначення цього терміна, закріпленого в ЗУ «Про ЦО», хоча часовий проміжок між датами прийняття відповідних нормативно-правових актів складає лише трохи більше одного року.

Серед основних вад української системи ЦО слід відзначити її вузькопрофільний характер, адже вона була зорієнтованою на ліквідацію наслідків НС різного характеру, передусім воєнних НС, пов'язаних із застосуванням зброї масового ураження. Хоча в законодавчих актах з питань діяльності ЦО України також декларувалось здійснення заходів щодо запобігання виникненню НС техногенного та природного характеру.

Система ЦО України за своєю природою була воєнізованою міжгалузевою загальнодержавною системою, яка мала оборонну спрямованість, що одночасно було як достоїнством цієї системи, так і її недоліком.

Функціональну обмеженість системи ЦО України можна пояснити кількома чинниками:

- по-перше, протягом майже 40 років свого існування за часів СРСР система ЦО УРСР у період «холодної війни» готувалась до

масового ядерного удару, застосування хімічної чи бактеріологічної зброї, що автоматично відвело на другий план виконання запобіжних заходів щодо НС техногенного та природного характеру;

- по-друге, у питаннях протидії НС техногенного та техногенно-природного характеру домінувала так звана концепція «нульового ризику», сутність якої полягала в дуже поширеній на той час на теренах СНД думці, що ризик виникнення НС техногенного характеру на промислових підприємствах, зокрема атомних електростанціях, дорівнює нулю, адже вони є повністю небезпечними;

- по-третє, як у науці, так й на практиці відчувався брак науково обґрунтованих підходів, прогресивних методик щодо прогнозування НС техногенного характеру, оцінки й аналізу ризиків їхнього виникнення, упровадження ефективних інженерно-технічних, соціально-економічних та інших превентивних механізмів забезпечення техногенної та промислової безпеки.

На підтвердження останньої з наведених тез вбачаємо за доцільне процитувати слушну думку В. Володимирова, Н. Бурдакова, А. Надубова, Є. Граціанського, Н. Махутова, В. Зацаринного, яка на сьогодні абсолютно не втратила актуальності: «...з моменту розпаду СРСР колишні республіки СРСР, а нині суверенні держави у складі СНД були позбавленими можливості як отримувати матеріали наукових досліджень від різноманітних дослідних центрів Росії та інших держав, так і координувати з ними власні розробки, у той час як створення своєї самостійної наукової бази в цій сфері (йдеться про сферу ЗНТ від НС техногенного та природного характеру. – С. А.) потребує значних фінансових витрат і часу та наразі є важко здійсненним навіть для найбільш розвинених держав...» [220, с. 17].

З точки зору моделі інституційної побудови державної системи щодо ЗНТ від НС та її структури, основного характерною ознакою «Періоду цивільної оборони України» (1991–1998 рр.) слід визнати наявність у нашій країні однієї державної системи, призначеної для вирішення комплексу завдань щодо ЗНТ від НС, – системи ЦО України, котра, як зазначалось у Концепції ЦО (1992 р.), є головною ланкою державної системи запобігання виникненню і дій у НС мирного і воєнного часів [320, ст. 1].

«Період двох систем: ЦО та ЄДС НС» (1998–2004 рр.) – II період. Початок цього періоду становлення державної системи ЦЗ у суверенній Україні слід пов'язувати з появою ще однієї міжвідомчої державної системи, призначеної для вирішення завдань щодо ЗНТ від НС техногенного та природного характеру: ЄДС НС, створення якої було започатковано шляхом прийняття Положення про ЄДС НС [280].

По закінченні трохи більш ніж двох років ця система отримала правову основу на рівні закону, оскільки регламентації її

діяльності було присвячено розділ III ЗУ «Про ЗНТ від НС» [314]. Проте слід звернути увагу на те, що якщо в Положенні про ЄДС НС ця система мала назву «Єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру», то вже у згаданому законі вона чомусь називалась трохи інакше: «Єдина державна система органів виконавчої влади з питань запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» [314, розд. III, ст. 20].

Формулювання мотиву створення ЄДС НС «з метою своєчасного проведення роботи, пов'язаної із запобіганням і реагуванням на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» [280], наведеного у вступній частині Положення про ЄДС НС, на наш погляд, не витримує ніякої критики, адже є абсолютно непереконливим, занадто коротким та примітивним, зважаючи на масштаб наслідків відповідного управлінського рішення для країни.

Згідно з постановою КМУ від 3 серпня 1998 р. № 1198, ЄДС НС – це «центральні та місцеві органи виконавчої влади, виконавчі органи рад, державні підприємства, установи та організації з відповідними силами і засобами, які здійснюють нагляд за забезпеченням техногенної та природної безпеки, організують проведення роботи із запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного та природного походження і реагування в разі їхнього виникнення з метою захисту населення і довкілля, зменшення матеріальних втрат» [280, п. 2].

Метою створення ЄДС НС було задекларовано «забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та реагування на надзвичайні ситуації, цивільного захисту населення» (це, до речі, один із найперших випадків вживання терміна «*цивільний захист*» у національному законодавстві. – С. А.) [280, п. 3], а для її досягнення в початковій редакції Положення про ЄДС НС закріплювалось аж 16 завдань ЄДС НС [280, п. 4].

ЄДС НС складалась із постійно діючих функціональних і територіальних підсистем та мала чотири рівні – загальнодержавний, регіональний, місцевий та об'єктовий. Положення про функціональну та територіальну підсистеми ЄДС НС були затверджені МНС України наказом від 21 грудня 1998 р. за № 387 [310, п. 2].

Функціональні підсистеми створювались міністерствами та іншими центральними ОВВ для організації роботи, пов'язаної із запобіганням НС та захистом населення і територій від їхніх наслідків. У НС сили і засоби функціональних підсистем регіонального, місцевого та об'єктового рівня підпорядковувались у межах, що не суперечать законодавству, органам управління відповідних територіальних підсистем ЄДС НС.

Організаційна структура та порядок діяльності функціональних підсистем ЄДС НС і підпорядкованих їм сил і засобів визначав-

ся в положеннях про них, які затверджувались відповідними міністерствами та іншими центральними ОВВ за погодженням з МНС.

Територіальні підсистеми ЄДС НС створювались в АР Крим, областях, мм. Києві та Севастополі для запобігання виникненню і реагування на НС у межах відповідних регіонів.

Структуру та порядок діяльності територіальних підсистем ЄДС НС і підпорядкованих їм сил і засобів було визначено в положеннях про них, які затверджувались Головою Ради міністрів АР Крим, головами обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Кожний рівень ЄДС НС мав координаційні та постійні органи управління щодо розв'язання завдань у сфері запобігання НС, ЗНТ від їхніх наслідків, систему повсякденного управління, сили і засоби, резерви матеріальних та фінансових ресурсів, системи зв'язку та інформаційного забезпечення [280, пп. 5–9].

Необхідно зазначити, що в Положенні про ЄДС НС гранично докладно було регламентовано питання щодо її органів управління, складу та видів сил і засобів, режимів функціонування, фінансового забезпечення діяльності, планування роботи, основних засад взаємодії органів управління підсистем ЄДС НС та їхніх структурних підрозділів [278, пп. 10–33]. Як позитивну рису треба відзначити те, що постанова КМУ від 3 серпня 1998 р. № 1198 на відміну від чинного нині Положення про ЄДС ЦЗ містила додаток «Функції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» [280].

Проведений нами порівняльний аналіз Положення про ЄДС НС від 3 серпня 1998 р. № 1198 та постанови Ради Міністрів СРСР від 15 грудня 1990 р. № 1282 показує, що концептуально та змістовно в Положенні відтворюється, а по суті, копіюється підхід щодо створення ДержНС СРСР.

Акцентуємо увагу лише на деяких, найбільш суттєвих результатах створення в Україні ЄДС НС, так би мовити, «зі знаком мінус».

По-перше, функції та повноваження органів державної влади, ОМС, їхніх структурних підрозділів з питань ЗНТ від НС, керівних посадових осіб та інших суб'єктів, задіяних у питаннях реалізації державної політики у сфері ЗНТ від НС техногенного та природного характеру, дублювали та перетиналися із аналогічними завданнями та заходами ЦО, оскільки система ЦО України також створювалась з метою організації та здійснення заходів щодо забезпечення безпеки населення в разі виникнення НС техногенного, екологічного та природного характеру. Інакше кажучи, ЄДС НС мала вирішувати фактично частину завдань системи ЦО, окрім планування та здійснення заходів щодо протидії НС воєнного характеру.

Отже, є достатні підстави стверджувати, що, створивши ЄДС НС, керівництво нашої країни припустилося такої ж помилки, яку свого часу вчинила Рада Міністрів СРСР, затвердивши постановою від 15 грудня 1990 р. № 1282 Положення про ДержНС СРСР.

По-друге, створення ЄДС НС поряд із введенням у чинне законодавство системи термінів і понять із питань ЗНТ від НС техногенного та природного характеру призвело до плутанини у практичній діяльності постійних та координаційних органів управління системи ЦО та системи ЄДС НС та, як наслідок, до колізійності законодавства, оскільки одні й ті самі державні та самоврядні органи мали відмінні назви як складові елементи зазначених державних систем. Більше того, відповідні органи мали відтоді готувати паралельні документи щодо планування та організації заходів як ЦО, так і з питань ЗНТ від НС (плани на поточний рік, плани взаємодії, реагування на НС тощо), що природно призвело до поширення в їхній роботі елементів бюрократизму.

По-третє, інституційна складова державного управління як у сфері ЦО, так і в галузі ЗНТ від НС техногенного та природного характеру не мала суттєвих відмінностей, оскільки державну політику в обох вказаних напрямках здійснював майже один і той самий склад органів державної влади, ОМС, створюваних ними підрозділів та сил, а головним суб'єктом державного управління у сферах ЦО та ЗНТ від НС виступало МНС та ЧК (єдине, що війська ЦО України не входили до складу ЄДС НС. – С. А.).

Не може бути сумнівів у тому, що наведені негативні наслідки заснування ЄДС НС були цілком прогнозованими вже на момент розроблення управлінського рішення про її створення.

Схожі з нашими оцінки щодо наслідків створення відповідної державної системи сформулювали науковці О. Труш та В. Армандар'ян, зазначивши, що «... в нашій державі з 1998 р. для захисту населення і територій від НС «де-юре» існували дві системи: система ЦО та ЄДС НС. Хоча безпосереднє керівництво обома системами відповідно до чинного законодавства здійснювало МНС, у структурі обох систем та завданнях, що покладались на ці системи, різниці було мало, що приводило до певного дублювання і плутанини у процесі їхнього функціонування...» [408, с. 127].

Тож, протягом другого періоду становлення державної системи ЦЗ України інституційна модель цієї системи зазнала радикальних змін, оскільки фактично перетворилася з односистемної на двосистемну.

З точки зору формування правових засад функціонування національної системи ЦЗ, треба відзначити, що впродовж цього періоду було ухвалено блок важливих законів, спрямованих на вдоско-

налення правового регулювання окремих інститутів, що входили до складу ЦО України та ЄДС НС, а також з питань спеціальних правових режимів функціонування цих систем та регламентації певних напрямів державної політики у сферах ЦО та ЗНТ від НС.

Крім ЗУ «Про ЗНТ від НС», серед актів відповідної категорії слід відзначити закони України: «Про загальну структуру і чисельність військ Цивільної оборони» [283], «Про війська Цивільної оборони України» [269], «Про АРС» [266], «Про правовий режим надзвичайного стану» [343], «Про правовий режим воєнного стану» [341], «Про захист населення від інфекційних хвороб» [313], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [317], «Про об'єкти підвищеної небезпеки» [328] та ін.

У світлі розбудови інституціональних засад державного управління у сферах ЦО та ЗНТ від НС важливе значення мало створення 28 жовтня 1996 р. МНС та ЧК України, шляхом злиття двох центральних ОВВ: Штабу ЦО України та Міністерства України у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС (МінЧАЕС) [322]. Крім цього, у даному контексті також слід відзначити прийняття законів України «Про загальну структуру і чисельність військ Цивільної оборони» [283], «Про війська Цивільної оборони України» [269], «Про АРС» [266], які склали правову основу для функціонування відповідних сил ЦО та ЄДС НС, тобто військ ЦО та аварійно-рятувальних служб.

Однак, на наш погляд, з негативного боку для розвитку системи ЦО України слід оцінити прийняття Положення про ЄДС НС [280], законів України «Про ЗНТ від НС» [314] та «Про АРС» [266]; указів Президента України: «Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України у Державну службу цивільного захисту» від 25 липня 2002 р. № 664/2002 (далі – Указ від 25 липня 2002 р. № 664/2002) [277], «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) [315], «Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року» від 19 грудня 2003 р. № 1467/2003 (далі – Указ від 19 грудня 2003 р. № 1467/2003) [276].

Наведені законодавчі акти, а також велика кількість інших підзаконних актів, що приймалися на їхнє виконання, спрямовувалися на демонтаж системи ЦО України та поступову ліквідацію її основних інституційних елементів (штабів ЦО, військ ЦО). Наприклад, відповідно до указів Президента України від 25 липня

2002 р. № 664/2002 та від 19 грудня 2003 р. № 1467/2003, фактично припинили своє існування основні сили ЦО України – її війська, які було реорганізовано в органи й підрозділи Оперативно-рятувальної служби ЦЗ (далі – ОРС ЦЗ).

У зв'язку з цим ми не поділяємо думки деяких вітчизняних фахівців про те, що створення єдиної Оперативно-рятувальної служби ЦЗ із підрозділів ЦО України та Державної пожежної служби України є одним із суттєвих результатів перетворень у МНС, спрямованих на удосконалення його структур і приведення їх до європейських стандартів [240, с. 360].

Прийняття Указу № 47/2003 послужило ключовим приводом для поступового формування МНС на регіональному та місцевому рівнях власних територіальних органів на базі колишніх територіальних підрозділів Державного департаменту пожежної безпеки МВС, з покладанням на них функцій і повноважень щодо ЗНТ від НС, які на той час виконували ОДА та їхні структурні підрозділи з питань НС. Відповідні територіальні органи МНС спочатку було створено як управління пожежної безпеки та аварійно-рятувальних робіт, а в подальшому реорганізовано в головні управління (управління) МНС в областях (на рівні районів та міст було створено однойменні управління та відділи). Усе це згодом призвело до проблеми дублювання повноважень у сфері ЦЗ між територіальними органами МНС на містах та місцевими ОВВ, їх структурними підрозділами з питань ЦЗ, яку остаточно не вирішено до цього часу.

Процеси щодо створення МНС України власної системи територіальних органів (головних управлінь (управлінь), відділів в областях, районах та містах), з одночасним створенням цим міністерством правових підстав (шляхом прийняття власних відомчих актів та постанов КМУ) для послідовної ліквідації самостійних структурних підрозділів ОДА та підрозділів МДА з питань НС (правонаступників колишніх штабів ЦО), є однією з основних характерних ознак також і наступного періоду становлення державної системи ЦЗ (2004–2012 рр.).

«Період трьох державних систем: ЦО, ЄДС НС та ЄДС ЦЗ населення і територій» (2004–2013 рр.) – III період. Початок перебігу третього етапу становлення державної системи ЦЗ ми пов'язуємо з прийняттям ЗУ «Про правові засади ЦЗ» (24 червня 2004 р.), який, зокрема, на законодавчому рівні ввів у вітчизняну управлінську та правозастосовну практику термін «цивільний захист», а також послужив правовою основою для появи в Україні ще однієї державної системи, призначеної для вирішення завдань щодо ЗНТ від НС, – ЄДС ЦЗ населення і територій.

Відповідно до ст. 1 цього Закону ЄДС ЦЗ населення і територій – це сукупність органів управління, сил та засобів централь-

них і місцевих ОБВ, ОМС, на які покладається реалізація державної політики у сфері ЦЗ [344].

За своїм складом, органами управління, режимами функціонування, виконуваними функціями та завданнями ЄДС ЦЗ населення і територій майже повністю копіювала раніше створену ЄДС НС, а в частині завдань щодо забезпечення ЦЗ в особливий період, ще й систему ЦО України.

Тому створення ЄДС ЦЗ населення і територій на досить тривалий період (2004–2013 рр.), до набрання чинності КЦЗУ, призвело в нашій державі до ситуації, що не мала аналогів у світі, коли в одній країні для вирішення завдань щодо ЦО та ЗНТ від НС техногенного та природного характеру одночасно в законодавчій площині існувало три державні системи: ЦО, ЄДС НС та ЄДС ЦЗ населення і територій.

Така багатосистемна конфігурація державного управління у сферах ЦО та ЗНТ від НС була сформована всього лише за шість років та за безпосередньої участі профільного міністерства. Безумовно, що у стратегічному плані ця ситуація мала вкрай негативний вплив на розбудову всього загальнодержавного механізму щодо протидії НС різного характеру, оскільки було нераціонально витрачено чимало ресурсів, а також втрачено дорогоцінний час для дійсно дієвих структурних реформ у цій царині.

«Період ЄДС ЦЗ» (2014 р. – по цей час) – *IV період*. Поточний, четвертий етап формування ЄДС ЦЗ розпочався з набранням чинності КЦЗУ (1 липня 2013 р.), який законодавчо закріпив правові умови для створення та функціонування в Україні однієї державної системи, призначеної для вирішення завдань ЦЗ, – ЄДС ЦЗ, що складається з функціональних і територіальних підсистем та їхніх ланок [185, ст. 8].

Слід наголосити на тому, що протягом усієї новітньої історії становлення державної системи ЦЗ (з 1991 р. по цей час) цей процес супроводжувався не лише перманентними реформами, законодавчими, інституційними та структурними змінами, але і зниженням захисних властивостей цієї системи.

Якісний та кількісний стан сил і засобів, призначених для виконання завдань ЦО, проведення рятувальних та інших невідкладних робіт; фондів фінансових, медичних та матеріально-технічних ресурсів, передбачених на випадок НС; систем зв'язку, оповіщення та інформаційного забезпечення постійно погіршувався, що за деякими напрямками ЦЗ призвело до катастрофічної ситуації (наприклад, це стосується незабезпеченості на сьогодні непрацюючого населення країни засобами індивідуального захисту від факторів ураження НС) [174] (це інформаційне джерело: «Інформація

про стан та проблеми функціонування єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» тривалий час було розміщене на офіційному сайті МНС та ДСНС, але у зв'язку з оновленням цього сайту зараз доступ до нього на відповідному інтернет-ресурсі не є доступним).

У зв'язку з цим нещодавно законодавчо упроваджена в Україні ЄДС ЦЗ за своїми основними системними характеристиками (принципами організації, цілями, завданнями та функціями, складом органів управління, сил і засобів, кадровим та матеріально-технічним забезпеченням, станом наукових, інституціональних, фінансово-економічних, організаційно-технічних засад) та в цілому за рівнем готовності до дій за призначенням нерівнозначна та неповнянна із системою ЦО України, яку ми мали станом на 1991 р.

3.2. Організаційні засади функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту та її органи управління

Дослідження питання про становлення ЄДС ЦЗ у період новітньої історії нашої країни (1991–2016 рр.) засвідчило, що розвиток загальнодержавної системи ЦЗ суверенної України супроводжується багатьма взаємопов'язаними проблемами різного характеру, значну частину яких і досі не вирішено. За цей період ми пережили часи, коли в нашій країні паралельно діяло декілька законодавчо створених державних систем, призначених для вирішення завдань із запобігання виникненню та реагування на НС (ЦО України (1993–2014 рр.), ЄДС НС (1998–2013 рр.), ЄДС ЦЗ населення і територій (2004–2013 рр.)); війська ЦО України було перетворено на підрозділи ОРС ЦЗ; одночасно діяло три закони, предметом регулювання яких були питання захисту населення, територій, матеріальних і культурних цінностей від НС (закони України: «Про ЦО», «Про ЗНТ від НС», «Про правові засади ЦЗ»); в країні неодноразово реорганізовувався центральний ОВВ, відповідальний за розроблення та реалізацію державної політики у сферах ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ, а також його територіальні органи на місцях.

На тлі нагальної потреби розв'язання численних практичних проблем у сфері ЦЗ, протягом останніх 15 років вітчизняна державна система ЦЗ перебуває в режимі постійних трансформацій, а її інституціональні засади функціонування до цього часу не є усталеними, остаточно сформованими, що, зрозуміло, викликає занепокоєння.

На сьогодні, після набрання чинності КЦЗУ (1 липня 2013 р.), в Україні нарешті законодавчо закріплено існування однієї державної системи, створеної з метою реалізації державної політики у сфері ЦЗ, зокрема узгодженого планування та скоординовано-

го здійснення заходів щодо ЗНТ від НС, що можуть виникнути у мирний час та в особливий період.

Питання щодо організаційних засад державного управління у сфері ЦЗ, у тому числі стосовно складу суб'єктів забезпечення ЦЗ на державному рівні та підходів до розмежування повноважень між ними, досліджувались В. Бегуном, Д. Бірюковим, В. Гречаниновим, С. Домбровською, С. Засуньком, Л. Жуковою, Н. Клименко, С. Кузніченко, О. Лещенком, С. Мосовим, О. Островерх, В. Петковим, Є. Романенком, А. Роміним, В. Садковим, В. Тищенко, О. Трушом, А. Філіпенко, Л. Шевченко та іншими науковцями. Разом із тим слід визнати, що у зв'язку з прийняттям за останні три-чотири роки низки ключових законодавчих актів щодо розбудови ЄДС ЦЗ відбулись серйозні зміни в інституціональних засадах її функціонування, які дотепер не отримали належного висвітлення в науковій літературі, зокрема у фахових працях з державного управління.

ЄДС ЦЗ, по суті, виступила інтегративною системою, запровадженою замість трьох інших державних міжвідомчих систем (ЦО, ЄДС НС, ЄДС ЦЗ захисту населення і територій), що до прийняття КЦЗУ юридично існували в нашій країні задля забезпечення ЗНТ від НС різного характеру.

Правову основу діяльності ЄДС ЦЗ складають: розділ II КЦЗУ, що має назву «Єдина державна система цивільного захисту» [185], Положення про ЄДС ЦЗ [294], а також типові положення про функціональну та територіальну підсистему ЄДС ЦЗ, затверджені постановою КМУ від 11 березня 2015 р. № 101 [398; 399]: Типове положення про функціональну підсистему та/або Типове положення про територіальну підсистему.

Первинне уявлення про склад ЄДС ЦЗ та органи її управління можна скласти, ознайомившись з визначенням поняття «єдина державна система цивільного захисту», закріплене у Положенні про ЄДС ЦЗ: «...сукупність органів управління, сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту» [294, п. 2].

Як убачається з наведеної дефініції, вона не містить ключових ознак поняття «система»: цілісності, організації, впорядкованості та ін., що одразу ж дає певні підстави засумніватися в тому, чи є ЄДС ЦЗ системою в повному сенсі цього поняття.

Нагадаємо, що у філософських енциклопедичних джерелах поняття «система» (грец. *systema* – складене з частин, з'єднане) визначається як сукупність елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках між собою та утворюють певну цілісність, єдність [419, с. 427].

Отже, використання в назві ЄДС ЦЗ слова «єдина» та, відповідно, словосполучення «єдина система» робить її тавтологічною, тому що єдність є однією з основних ознак системи. Будь-яка система, апіорі, єдина, інакше вона просто не може вважатися такою.

Заради об'єктивності слід сказати про те, що не тільки в законодавстві України, але й в спеціальних законодавчих актах інших країн, зокрема Білорусі, Казахстану та РФ, нормативні поняття систем ЦО, ЗНТ від НС, ЦЗ не містять головних ознак поняття «система» [159, ст. 1; 160, ст. 3; 162, п. 13 ст. 1; 261, п. 1; 413, ст. 1; 414, ст. 4].

У законодавстві України основні завдання ЄДС ЦЗ фактично замінюють собою завдання ЦЗ та ототожнюються з ними [185, ч. 3 ст. 8].

Основною метою ЄДС ЦЗ є забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ у мирний час та в особливий період [294, п. 3]. Проте, як видно з нормативного визначення поняття «цивільний захист», яке ми вже згадували раніше, ЦЗ – це функція держави, спрямована на ЗНТ від НС тощо в мирний час та в особливий період [185, ст. 4].

Таким чином, наявність у формулюванні мети ЄДС ЦЗ словосполучення «у мирний час та в особливий період» є зайвим, оскільки, так само, як і в ситуації з назвою цієї державної системи, надає цій нормі ознак тавтології.

У ч. 2 ст. 8 КЦЗУ визначено, що Положення про ЄДС ЦЗ, типові положення про функціональну і територіальну підсистеми затверджуються КМУ [185].

Для цілей діяльності ЄДС ЦЗ органи державної влади, ОМС, їхні структурні підрозділи, призначені для безпосереднього керівництва діяльністю у сфері ЦЗ, поділено на дві групи органів – органи управління ЦЗ та координаційні органи.

До категорії органів управління ЦЗ належать ОВВ, Рада міністрів АР Крим, виконавчі органи рад та їхні структурні підрозділи, призначені для безпосереднього керівництва діяльністю у сфері ЦЗ відповідно до компетенції [294, п. 2].

У свою чергу, координаційні органи – це державна, регіональні, місцеві комісії з питань ТЕБ та НС, комісії з питань НС підприємств, установ, організацій, державна, регіональні, місцеві та об'єктові спеціальні комісії з ліквідації наслідків НС, що утворюються для координації діяльності центральних та місцевих ОВВ, Ради міністрів АР Крим, підприємств, установ та організацій, пов'язаної з ТЕБ, захистом населення і територій, запобіганням і реагуванням на НС [Там само].

Положення про ЄДС ЦЗ містить окремий розділ «Керівництво та загальна структура єдиної державної системи цивільного захисту», де закріплено, що керівництво ЄДС ЦЗ здійснює КМУ, а безпосереднє керівництво її діяльністю – ДСНС [294, п. 5].

ЄДС ЦЗ складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем та їхніх ланок. На аналізі цих основних складових елементів вітчизняної державної системи ЦЗ ми зосередимо увагу далі, а зараз лише стисло наведемо найзагальніші організаційні засади їхньої діяльності, що закріплені насамперед у Положенні про ЄДС ЦЗ [294].

Функціональні підсистеми створюються у відповідних сферах суспільного життя центральними ОВВ з метою захисту населення і територій від НС у мирний час та в особливий період, забезпечення готовності підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання НС та реагування на них.

Безпосереднє керівництво діяльністю функціональної підсистеми здійснюється керівником органу чи суб'єкта господарювання, що створив таку підсистему. Перелік центральних ОВВ, що створюють функціональні підсистеми, наведено в додатку до Положення про ЄДС ЦЗ [Там само, дод. 1].

Територіальні підсистеми створюються в АР Крим, областях, мм. Києві та Севастополі з метою здійснення заходів щодо захисту населення і територій від НС у мирний час та в особливий період у відповідному регіоні.

Безпосереднє керівництво діяльністю територіальної підсистеми, її ланок здійснюється посадовою особою, яка очолює орган, що створив таку підсистему, ланку [Там само, пп. 6–8]. Організаційну структуру ЄДС ЦЗ наведено у дод. Й.

Наступний розділ Положення про ЄДС ЦЗ – «Органи управління та сили цивільного захисту» детально регламентує питання щодо складу ЄДС ЦЗ, її органів управління та сил ЦЗ. Зокрема, у п. 9 цього нормативно-правового акта визначено, що у складі ЄДС ЦЗ функціонують постійно діючі органи управління ЦЗ, координаційні органи, сили ЦЗ функціональних і територіальних підсистем [294].

Слід звернути увагу на деяку термінологічну невідповідність у Положенні про ЄДС ЦЗ назв однієї й тієї ж самої категорії органів, що входять до складу ЄДС ЦЗ. Наприклад, на початку тексту цього законодавчого акта, де визначено основні терміни та поняття, вживається словосполучення – «органи управління цивільного захисту» [Там само, п. 2], а у згаданому розділі Положення про ЄДС ЦЗ використовуються словосполучення «постійно діючі органи управління цивільного захисту» та «постійно діючі органи управління цивільного захисту, до повноважень яких належать питання організації та здійснення заходів цивільного захисту» [Там само, пп. 9, 10].

За результатами проведеного вступного аналізу організаційних засад функціонування ЄДС ЦЗ та, зокрема, її органів управління, можна констатувати наявність недоліків у назві цієї системи, фор-

мулюванні її мети та найменуванні органів управління ЄДС ЦЗ, що здійснюють свої повноваження у сфері ЦЗ на постійній основі.

Подібні помилки, з точки зору вимог законодавчої техніки та ефективності механізму правового регулювання є абсолютно неприпустимими в будь-яких законодавчих актах. Тим паче, якщо це стосується питань, коли йдеться про регламентацію інституціональних засад створення та діяльності державної системи, що має безпосереднє відношення до вирішення важливіших завдань у сфері НБ та оборони.

Подібні огріхи у Положенні про ЄДС ЦЗ, яке є базовим, статусним актом для відповідної державної системи, досить показово демонструють недосконалість чинного законодавства України з питань ЦЗ, що знижує результативність діяльності ОВВ, ОМС та інших суб'єктів, задіяних у питаннях реалізації державної політики в цій царині.

Постійно діючими органами управління ЦЗ, до повноважень яких належать питання організації та здійснення заходів ЦЗ, є:

- на державному рівні – КМУ, ДСНС, а також центральні ОВВ, що створюють функціональні підсистеми, та підрозділи з питань ЦЗ у складі їхніх апаратів;

- на регіональному рівні – Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, підрозділи з питань ЦЗ, що утворюються в їхньому складі, територіальні органи ДСНС;

- на місцевому рівні – районні, районні в м. Києві та Севастополі держадміністрації, виконавчі органи міських (міст республіканського АР Крим і міст обласного значення) рад, підрозділи з питань ЦЗ, що утворюються в їхньому складі, виконавчі органи селищних та сільських рад, підрозділи територіальних органів ДСНС;

- на об'єктовому рівні – керівні органи підприємств, установ та організацій, а також підрозділи (посадові особи) з питань ЦЗ, які утворюються (призначаються) такими органами відповідно до законодавства [294, п. 10].

Отже, основний підзаконний акт, що визначає організаційно-правові засади діяльності ЄДС ЦЗ, чітко закріплює багатосуб'єктний склад «постійно діючих органів управління цивільним захистом» (визначення цього терміна в законодавстві не наводиться) на державному, регіональному та місцевому рівнях. Це є одним з основних чинників дублювання функцій та повноважень у сфері ЦЗ між відповідними органами державної влади, ОМС, їхніми підрозділами з питань ЦЗ, а також для деконцентрації та розпорошення компетенції в цій сфері між різними суб'єктами забезпечення ЦЗ. Крім того, такий підхід фактично створює правові передумови для

існування поліцентричної моделі організації ЄДС ЦЗ на всіх адміністративно-територіальних рівнях.

У свою чергу, до координаційних органів належать:

на загальнодержавному рівні – Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (далі – ДК з питань ТЕБ та НС);

на регіональному рівні – комісії з питань ТЕБ та НС АР Крим, областей, м.м. Києва та Севастополя;

на місцевому рівні – комісії з питань ТЕБ та НС районів, міст, районів у містах, селищ;

на об'єктовому рівні – комісії з питань НС підприємств, установ та організацій.

Діяльність зазначених комісій провадиться відповідно до положень про них [294, п. 11]. На сьогодні КМУ вже затвердило Положення про ДК з питань ТЕБ та НС (постанова від 26 січня 2015 р. № 18) [275], а також Типове положення про регіональну та місцеву комісію з питань ТЕБ і НС (постанова від 17 чепвня 2015 р. № 409) [311]. Щоправда, слід звернути увагу на те, що п. 4 розд. XII «Прикінцевих та перехідних положень» КЦЗУ передбачено, що КМУ мав привести свої нормативно-правові акти у відповідність до цього Кодексу, а також забезпечити прийняття передбачених ним законодавчих актів у шестимісячний строк із дня набрання КЦЗУ чинності.

З огляду на те, що цей кодифікований акт вступив у дію 1 липня 2013 р., прийняття КМУ відповідних положень про державну та місцеві комісії з питань ТЕБ та НС мало б відбутись значно раніше.

Положенням про ЄДС ЦЗ також передбачено, що для координації робіт з ліквідації наслідків конкретної НС на державному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівні у разі потреби утворюються спеціальні комісії з ліквідації наслідків НС, діяльність яких провадиться відповідно до положень про такі комісії.

Для забезпечення управління в режимі повсякденного функціонування органами управління та силами ЦЗ, координації їхніх дій, здійснення цілодобового чергування та забезпечення функціонування системи збирання, оброблення, узагальнення та аналізу інформації про обстановку в районах виникнення НС функціонують:

а) на державному рівні: оперативно-чергова служба державного центру управління в НС ДСНС; оперативно-чергові (чергові, диспетчерські) служби центральних ОВВ (у разі утворення їх);

б) на регіональному рівні – оперативно-чергові служби пунктів управління Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій; оперативно-чергові служби центрів управління в НС територіальних органів ДСНС; оперативно-чергові (чергові, диспетчерські) служби територіаль-

них органів центральних ОВВ, підприємств, установ та організацій (у разі утворення їх);

в) на місцевому рівні – чергові служби районних державних адміністрацій (далі – РДА) та виконавчих органів міських рад; оперативно-чергові (чергові, диспетчерські) служби територіальних органів центральних ОВВ, підприємств, установ та організацій (у разі утворення їх);

г) на об'єктовому рівні – чергові (диспетчерські) служби підприємств, установ та організацій (у разі утворення їх).

У разі виникнення НС до роботи центрів управління в НС залучаються представники зацікавлених органів державної влади.

Для забезпечення сталого управління суб'єктами забезпечення ЦЗ та виконання функцій, передбачених на особливий період, використовується відповідно до ст. 72 КЦЗУ державна система пунктів управління.

Для управління ЄДС ЦЗ використовується телекомунікаційна мережа загального користування, телекомунікаційна мережа спеціального призначення та державна система урядового зв'язку [294, пп. 11–14].

Згідно з п. 15 Положення про ЄДС ЦЗ до складу сил ЦЗ ЄДС ЦЗ входять: ОРС ЦЗ; АРС; формування ЦЗ; спеціалізовані служби ЦЗ; пожежно-рятувальні підрозділи (частини); добровільні формування ЦЗ. ОРС ЦЗ функціонує в системі ДСНС. Перелік центральних ОВВ, якими утворюються спеціалізовані служби ЦЗ, наведено у додатку 2 до Положення про ЄДС ЦЗ [294].

Відповідно до ст. 11 КЦЗУ, ЄДС ЦЗ залежно від масштабів і особливостей НС, що прогнозується або виникла, функціонує в режимах: повсякденного функціонування; підвищеної готовності; НС; надзвичайного стану. Перелік заходів, що здійснюються у відповідному режимі, завдання та порядок взаємодії суб'єктів забезпечення ЦЗ під час функціонування зазначеної системи у відповідному режимі визначається Положенням про ЄДС ЦЗ [185, ст. 11].

Положенням про ЄДС ЦЗ також унормовано питання: щодо планування діяльності ЄДС ЦЗ; моніторингу і прогнозування НС; оповіщення та інформування про загрозу або виникнення НС; реагування на НС та ліквідації їхніх наслідків; взаємодії органів управління та сил ЦЗ; забезпечення фінансування ЄДС ЦЗ [294, пп. 26, 51].

З метою своєчасного запобігання НС й ефективного реагування на них у ЄДС ЦЗ організовується взаємодія з питань:

– визначення органів управління, що безпосередньо залучаються до ліквідації наслідків НС, склад і кількість сил (засобів) реагування на них;

- погодження порядку здійснення спільних дій сил ЦЗ під час ліквідації наслідків НС з визначенням основних завдань, місця, часу і способів їхнього виконання;

- організації управління спільними діями органів управління та сил ЦЗ під час виконання завдань за призначенням;

- всебічного забезпечення спільних заходів, що здійснююватимуться органами управління та підпорядкованими їм силами ЦЗ, у тому числі взаємного надання допомоги транспортними, інженерними, матеріальними, технічними та іншими засобами.

Залежно від обставин, масштабу, характеру та можливого розвитку НС взаємодія організовується:

- на загальнодержавному рівні – безпосередньо між органами управління та силами функціональних і територіальних підсистем;

- на регіональному, місцевому та об'єктовому рівні – між територіальними органами центральних ОВВ, Радою міністрів АР Крим, місцевими ОВВ, їхніми силами, а також суб'єктами господарювання.

З метою запобігання виникненню НС, мінімізації їхніх можливих наслідків, організації узгодженого реагування сил ЦЗ на небезпечні події та НС між оперативно-черговими (черговими, диспетчерськими) службами ОВВ всіх рівнів, підприємств, установ та організацій (у разі утворення їх) і оперативно-черговими службами ДСНС організовується обмін інформацією про загрозу або виникнення НС та перебіг ліквідації її наслідків у сфері відповідальності відповідної чергової служби.

Взаємодія під час здійснення заходів щодо запобігання виникненню НС та/або ліквідації їхніх наслідків організовується через спеціально призначені оперативні групи або представників відповідних центральних та місцевих ОВВ, Ради міністрів АР Крим, ОМС, які залучаються до здійснення таких заходів. Повноваження зазначених оперативних груп або представників визначаються відповідними центральними та місцевими ОВВ, Радою міністрів АР Крим, ОМС [294, пп. 47–50].

У ч. 2 ст. 6 КЦЗУ, що має назву «Суб'єкти забезпечення цивільного захисту», визначено, що координацію діяльності ОВВ у сфері ЦЗ в межах своїх повноважень здійснюють РНБО та КМУ.

Стосовно РНБО необхідно зазначити, що згідно з чинним законодавством цей державний орган не входить до складу ЄДС ЦЗ, що, на наш погляд, є істотним упущенням, оскільки статус РНБО, зокрема її компетенція, визначені в Конституції України [192, ст. 107] та ЗУ «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р № 183/98-ВР [347], тісно пов'язані з питаннями ЦЗ, як-то:

- внесення пропозицій Президентом України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері НБ і оборони;

- координація та здійснення контролю над діяльністю ОБВ у сфері НБ і оборони у мирний час;

- координація та здійснення контролю над діяльністю ОБВ у сфері НБ і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують НБ України [347, ст. 3].

Те ж саме можна сказати і про повноваження РНБО, оскільки практично всі вони, тією чи іншою мірою, мають відношення до питань ЦО, ЗНТ від НС техногенного, природного характеру, воєнних та соціальних, а отже, і до діяльності системи ОБВ у цій сфері, ОМС та інших інституцій [347, ст. 4].

Ураховуючи викладене, вважаємо, що РНБО має бути інтегровано до складу ЄДС ЦЗ як головний координаційний орган цієї державної системи, але для цього, безумовно, потрібно не лише вносити доповнення до низки законодавчих актів, що регулюють діяльність РНБО та ЄДС ЦЗ, але й підвищувати статус цієї системи до масштабів загальнодержавної системи, яка охоплює всі вищі органи державної влади (а не лише КМУ).

У цьому підрозділі роботи буде розглянуто питання щодо інституціональних засад діяльності КМУ (одного із головних суб'єктів забезпечення ЦЗ на державному рівні), а також ДК з питань ТЕБ та НС (координаційного органу ЄДС ЦЗ на цьому рівні).

КМУ. Відповідно до частини другої ст. 120 Конституції України організація, повноваження і порядок діяльності КМУ визначаються Конституцією і законами України [192].

Правові засади діяльності КМУ встановлено у Конституції України (розд. VI, ст. ст. 113-117, 120), ЗУ «Про КМУ», інших законах та підзаконних актах: указах Президента України та постановках ВРУ, прийнятих відповідно до Конституції та законів України. Організація, повноваження і порядок діяльності КМУ визначаються Конституцією України, ЗУ «Про КМУ» та іншими законами України [318, ч. 1, 2 ст. 4].

Особливості ж правового статусу КМУ як суб'єкта забезпечення ЦЗ визначені у відповідних статтях КЦЗУ (зокрема, ст. ст. 6, 8, 16), нормах Положення про ЄДС ЦЗ (в тому числі, п. п. 5, 10, 23, 25, 26) та інших законодавчих актах з питань ЦЗ.

Як відомо, згідно з Конституцією України та ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» (далі – ЗУ «Про КМУ») КМУ (Уряд України) є вищим органом у системі ОБВ [192, ст. 113; 318, ст. 1]. Такий вищий статус у системі органів державної влади значною мірою зумовлює ту роль, яку виконує КМУ в ЄДС ЦЗ.

Нагадаємо, що КМУ здійснює керівництво ЄДС ЦЗ та є одним із постійно діючих органів управління ЦЗ, до повноважень яких

належить питання організації та здійснення заходів ЦЗ [185, п. 1 ч. 1 ст. 16; 294, пп. 5, 10].

ЗУ «Про КМУ», що є статусним законом для КМУ, регламентує, зокрема, основні завдання Уряду України та його компетенцію. Наприклад, у ст. 2 цього Закону закріплено перелік із дев'яти основних завдань КМУ, але в жодному з них термін «цивільний захист» навіть не згадується [318].

Між тим у формулюванні одного з основних завдань КМУ поряд зі здійсненням заходів із забезпечення обороноздатності та НБ України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю вказуються заходи з ліквідації наслідків НС (тобто не заходи щодо запобігання виникненню НС, реагування на них та мінімізації наслідків, а лише *ліквідації наслідків НС*) [Там само].

Певною мірою до розвитку сфери ЦЗ функціонально мають відношення й деякі інші основні завдання КМУ, як-то: забезпечення державного суверенітету України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина; забезпечення проведення політики у сферах охорони здоров'я, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм [318, пп. 1–4 ч. 1 ст. 2].

Згідно зі ст. 19 ЗУ «Про КМУ», одним із загальних питань компетенції КМУ з-поміж багатьох інших напрямів державного управління у різних сферах суспільного життя визначено вирішення питань державного управління у сфері ЦЗ, що, у світлі інституціоналізації цієї сфери державного управління, слід відзначити з позитивного боку [318].

Однак цінність зазначеного нормативного положення фактично нівелюється відсутністю у ст. 20 «Основні повноваження Кабінету Міністрів України» ЗУ «Про КМУ» окремої групи повноважень КМУ з питань ЦЗ.

Ситуація з формальною визначеністю та конкретизацією у вказаному Законі повноважень КМУ у сфері ЦЗ є трохи кращою порівняно з регламентацією його основних завдань, та все одно з точки зору дотримання вимоги щодо повноти та чіткості унормування компетенції КМУ з питань ЦЗ вона не може вважатися задовільною.

Окремі напрями та заходи державної політики, що функціонально стосуються ЦЗ, тією чи іншою мірою відбилися у формулюваннях різних блоків галузевої компетенції КМУ.

Наприклад, до повноважень КМУ у сфері економіки та фінансів належить утворення ним згідно із законом державних резервних фондів фінансових і матеріально-технічних ресурсів та прийняття рішення про використання їх [318, п. 1 ч. 1 ст. 20].

Таке повноваження КМУ, як прийняття рішення з питань ліквідації наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха міститься у сферах компетенції Уряду щодо «соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій», які зведено до однієї групи [Там само, п. 2 ч. 1 ст. 20].

У свою чергу, здійснення керівництва «єдиною системою цивільного захисту України» (як бачимо, у назві ЄДС ЦЗ пропущено слово «державної») віднесено до повноважень КМУ у сфері НБ та обороноздатності [Там само, п. 5 ч. 1 ст. 20].

Аналіз статей ЗУ «Про КМУ», присвячених регламентації основних завдань та повноважень КМУ, дозволяє зробити висновок про те, що питання реалізації державної політики у сфері ЦЗ не належать до пріоритетних напрямів діяльності Уряду України, оскільки їх унормовано лише фрагментарно, частково, у числі інших, більш широких блоків галузевої компетенції вищого ОВВ країни.

Основні галузеві повноваження КМУ у сфері ЦЗ, у концентрованому вигляді, наведено в ч. 1 ст. 16 КЦЗУ:

- керівництво ЄДС ЦЗ;
- організація здійснення заходів щодо ліквідації наслідків НС;
- встановлення порядку віднесення міст до відповідних груп ЦЗ, а суб'єктів господарювання – до відповідних категорій ЦЗ;
- віднесення міст до груп ЦЗ, затвердження їхнього переліку;
- створення резерву засобів індивідуального захисту та матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків НС, визначення їхніх обсягу і порядку використання;
- вжиття заходів щодо забезпечення готовності ЄДС ЦЗ до дій в умовах НС та в особливий період;
- визначення порядку переведення ЄДС ЦЗ з режиму функціонування в мирний час на функціонування в умовах особливого періоду;
- залучення сил ЦЗ до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, ліквідації наслідків НС, гуманітарних операцій за межами України;
- забезпечення здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалих унаслідок НС;
- розроблення та здійснення заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання в особливий період;

- забезпечення реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки;
- визначення мобілізаційного завдання для задоволення потреб ЦЗ та порядку нагромадження, зберігання і використання мобілізаційних резервів для потреб ЦЗ в особливий період;
- визначення порядку підготовки та здійснення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу ЗСУ, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;
- визначення порядку розроблення планів ЦЗ на особливий період та інших планів у сфері ЦЗ;
- затвердження щорічного плану основних заходів ЦЗ України та плану комплектування з навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язано з організацією та здійсненням заходів із питань ЦЗ;
- визначення порядку навчання населення діям у НС;
- здійснення інших повноважень, передбачених цим Кодексом та іншими законодавчими актами [185].

Як убачається з відповідного переліку повноважень (16 позицій), більшу їх частину (дев'ять позицій) пов'язано з прийняттям або затвердженням в установленому порядку конкретних організаційних та правових механізмів щодо здійснення окремих заходів ЦЗ.

Для порівняння зазначимо, що, наприклад, компетенція Уряду Республіки Казахстан у сфері ЦЗ, визначена у ст. 11 закону цієї країни «Про цивільний захист», який було також прийнято відносно нещодавно (11 квітня 2014 р.), налічує 34 повноваження цього державного органу у вказаній сфері [162]. Отже, навіть суто з формальної точки зору обсяг компетенції казахстанського уряду у сфері ЦЗ є значно більшим за КМУ.

Однак слід зауважити, що, по-перше, ці повноваження мають разовий або періодичний характер (тобто не здійснюються повсякденно, як, наприклад, визначення порядку навчання населення діям у НС), а по-друге, функції з підготовки відповідних проектів актів КМУ фактично виконує силами МВС та/або ДСНС (насамперед ДСНС). Для цього є всі правові підстави, оскільки, як відомо, відповідно до ч. 2 ст. 1 ЗУ «Про КМУ» Уряд України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні та місцеві ОВВ [318].

У зв'язку із цим є достатні підстави стверджувати, що на сьогодні зміст та обсяг повноважень КМУ з питань ЦЗ, закріплених у Конституції України, ЗУ «Про КМУ» та КЦЗУ, не відповідають визначеному в законодавстві підходу щодо визнання ЦЗ функцією держави, статусу КМУ як органу, що здійснює керівництво ЄДС ЦЗ, а також масштабам наявних проблем у сфері ЦЗ в країні

в цілому. Вважаємо, що компетенцію КМУ у цій сфері державного управління має бути суттєво переглянуто задля уникнення мінімалізму у правовому регулюванні цього питання.

На наш погляд, було б доцільно покласти на КМУ, шляхом унесення відповідних доповнень до Конституції України, ЗУ «Про КМУ» та КЦЗУ, такі повноваження у сфері ЦЗ:

- забезпечує формування та реалізацію єдиної державної політики у сфері ЦЗ та є відповідальним за стан ЦЗ у державі;
- здійснює комплекс організаційних, правових, економічних, науково-технічних та інших заходів щодо забезпечення належного захисту населення, територій, навколишнього середовища, культурних і матеріальних цінностей від НС різного характеру (ЦЗ);
- уживає заходів щодо забезпечення готовності ЄДС ЦЗ до дій за призначенням та забезпечує контроль над ефективністю діяльності її функціональних і територіальних підсистем;
- організує та забезпечує розроблення й затвердження загальнодержавних цільових державних програм, спрямованих на підвищення рівня ЦЗ у країні;
- періодично, але не рідше ніж два рази на рік, розглядає на своїх засіданнях питання щодо стану ЦЗ у державі, проблем функціонування ЄДС ЦЗ та вживає вичерпних заходів стосовно вирішення їх;
- забезпечує проведення засідань ДК з питань ТЕБ та НС, затверджує її рішення шляхом прийняття постанов КМУ та забезпечує контроль над виконанням їх;
- розробляє проект основних засад державної політики у сфері ЦЗ України та подає його на затвердження ВРУ;
- забезпечує підготовку та подання Президенту України концепції та стратегії розвитку ЦЗ.

Відповідно до ч. 1, 3 ст. 3 ЗУ «Про КМУ» діяльність цього керівного органу ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості. КМУ є колегіальним органом. КМУ приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях [318].

Слід акцентувати увагу на тому, що колегіальний принцип ухвалення державно-управлінських рішень, який є визначальним у діяльності КМУ, в організаційному плані потребує значно більше часу, ніж, наприклад, прийняття аналогічних рішень однією особою (наприклад, Президентом України, Міністром внутрішніх справ чи головою ДСНС). Тому є цілком очевидним той факт, що складна, тривала та бюрократизована процедура прийняття нормативно-правових актів КМУ не може негативно не впливати

ти на ефективне виконання ЄДС ЦЗ покладених на неї завдань, коли, наприклад, в умовах реальної загрози виникнення НС певні правові акти управління потрібно приймати надтерміново.

На сьогодні організаційно-правовий механізм розроблення та прийняття постанов та розпоряджень КМУ з питань ЦЗ є доволі складним ще й з тієї причини, що проекти будь-яких нормативно-правових актів з питань ЦЗ, що готуються ДСНС, остання не має права безпосередньо подавати на розгляд КМУ, оскільки погодження та подання на розгляд КМУ розроблених ДСНС проектів законів України, актів Президента України та КМУ є повноваженням Міністра внутрішніх справ [296, підп. 3 п. 11; 370, п. 2 ч. 2 ст. 18]. Така ситуація зумовлює необхідність у фахівців ДСНС погоджувати проекти відповідних актів із питань ЦЗ із зацікавленими підрозділами центрального апарату МВС, що затримує процедуру прийняття цих актів.

Вочевидь, такий підхід до організації взаємовідносин між суб'єктом державного управління, який здійснює керівництво ЄДС ЦЗ (КМУ) та центральним ОВВ, який виконує функції з безпосереднього керівництва діяльністю відповідної державної системи (ДСНС), не сприяє ефективному та оперативному виконанню ЄДС ЦЗ покладених на неї завдань.

Викладені обставини зумовлюють необхідність проведення структурних реформ у сегменті постійних органів управління ЄДС ЦЗ на загальнодержавному рівні, спрямованих на підвищення ефективності міжвідомчої координації, взаємодії, а отже, і функціонування всієї цієї державної системи загалом.

ДК з питань ТЕБ та НС (також – Комісія). Згідно з ч. 3 ст. 6 КЦЗУ, ДК з питань ТЕБ та НС утворюється КМУ для координації діяльності центральних і місцевих ОВВ, підприємств, установ та організацій, пов'язаної з ТЕБ, захистом населення і територій, запобіганням виникненню і реагуванням на НС [185].

Нормативно-правова база діяльності Комісії складається з КЦЗУ [185], ЗУ «Про КМУ» [318], Положення про ЄДС ЦЗ [294], а також, власне, Положення про ДК з питань ТЕБ та НС, затвердженого постановою КМУ від 26 січня 2015 р. № 18 [275].

У Положенні про ДК з питань ТЕБ та НС організаційно-правові засади її діяльності регламентовано більш докладно. Зокрема, встановлено, що Комісія є постійно діючим органом, який забезпечує координацію діяльності центральних і місцевих ОВВ, пов'язаної із забезпеченням ТЕБ, захисту населення і територій від наслідків НС, організаційних заходів протидії терористичній діяльності та воєнній загрозі, запобігання виникненню НС і реагування на них [275, п. 1].

Як показує аналіз Положення про ДК з питань ТЕБ та НС, на неї покладено велику кількість завдань щодо різних напрямів забезпечення ЦЗ, ТЕБ, пожежної безпеки тощо [275, п. 3]. Зокрема, до завдань ДК з питань ТЕБ та НС належить координація діяльності центральних і місцевих ОВВ: щодо ЄДС ЦЗ, здійснення оповіщення органів управління та сил ЦЗ, а також населення про виникнення НС та інформування його про дії в умовах такої ситуації, забезпечення живучості об'єктів національної економіки та державного управління та стабільного функціонування паливно-енергетичного комплексу, роботи транспортної інфраструктури, послуг поштового зв'язку та всіх видів електричного зв'язку, здійснення заходів щодо охорони здоров'я та санітарно-епідемічного благополуччя населення, соціального захисту постраждалого населення; визначення шляхів та способів вирішення проблемних питань щодо функціонування ЄДС ЦЗ тощо [Там само].

Крім цього, у Положенні про ДК з питань ТЕБ та НС досить повно та чітко регламентовано повноваження Комісії під час запровадження різних спеціальних правових режимів функціонування ЄДС ЦЗ: повсякденної діяльності (звернімо увагу на те, що в КЦЗУ цей режим має дещо іншу назву – «повсякденного функціонування»); підвищеної готовності; НС; надзвичайного стану [275, п. 4].

Слід констатувати, що всі завдання та повноваження ДК з питань ТЕБ та НС мають координаційний характер, що зумовлено особливостями її статусу та місця в ЄДС ЦЗ.

Положення про ДК з питань ТЕБ та НС також визначає права відповідної комісії, її організаційні засади функціонування, особливості керівництва та забезпечення діяльності, а також склад [275, пп. 5–15].

ДК з питань ТЕБ та НС функціонує під головуванням Прем'єр-міністра України. Першим заступником голови Комісії є Віце-прем'єр-міністр України – Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, а заступником голови Комісії – Голова ДСНС. ДК з питань ТЕБ та НС має широкий представницький склад, оскільки туди увійшли керівники різноманітних міністерств та відомств, зокрема правоохоронних органів [Докл.: 275, додаток].

Серед найбільш важливих норм Положення про ДК з питань ТЕБ та НС, які визначають організаційні засади її діяльності та обов'язковий характер її управлінських рішень, необхідно зазначити те, що Комісія проводить засідання на постійній основі. Рішення ДК з питань ТЕБ та НС приймається відкритим голосуванням більшістю голосів з числа присутніх на засіданні її членів і оформлюється протоколом, який підписується головою та

відповідальним секретарем Комісії. Рішення ДК з питань ТЕБ та НС, прийняті в межах її повноважень, є обов'язковими для виконання центральними і місцевими ОВВ [275, п. 9].

Оцінюючи місце ДК з питань ТЕБ та НС у ЄДС ЦЗ, слід зауважити, що подібний інститут існував ще в радянському законодавстві, адже відповідно до Постанови Ради Міністрів СРСР «Про затвердження Тимчасового положення про Державну комісію Ради Міністрів СРСР з надзвичайних ситуацій» було створено однопалатну комісію [263]. Проте необхідно зазначити, що ця комісія мала більш вагомий статус у Державній загальносоюзній системі з попередження та дій в НС, оскільки виступала її керівним органом (а не лише координаційним, як зараз ДК з питань ТЕБ та НС по відношенню до ЄДС ЦЗ).

На сьогодні практика створення та забезпечення функціонування аналогічних комісій є доволі поширеною в національних законодавствах з питань ЗНТ від НС країн пострадянського простору.

Перед тим як висвітлити деякі недоліки інституціональних засад діяльності ДК з питань ТЕБ та НС, які на сьогодні мають місце та знижують її ефективність, відзначимо позитивні аспекти функціонування цього координаційного органу для вирішення завдань ЦЗ у країні.

Широкий представницький склад ДК з питань ТЕБ та НС, сформований з керівників міністерств, відомств, державних органів, інших структур, дозволяє забезпечити компетентне ухвалення узгоджених державно-управлінських рішень щодо запобігання НС, реагування на такі ситуації та ліквідацію їхніх наслідків на консенсуальній основі. При цьому на засіданнях Комісії може бути забезпечено ефективну міжвідомчу координацію та комунікацію одночасно між багатьма суб'єктами забезпечення ЦЗ на державному рівні, що сприяє оперативності прийняття Комісією рішень з питань, що належать до її компетенції. До того ж ці чинники позитивно впливають на організацію міжвідомчої взаємодії між органами управління ЦЗ на регіональному та місцевому рівні, які згодом мусять виконувати відповідні рішення ДК з питань ТЕБ та НС.

Разом із тим слід визнати, що фактична роль Комісії в питаннях щодо забезпечення формування та реалізації в межах країни державної політики у сфері ЦЗ, у тому числі стосовно функціонування ЄДС ЦЗ, є значною мірою перебільшеною та не відповідає широкому колу повноважень, які законодавчо покладено на неї в цій сфері.

Відповідно до ст. 1 ст. 48 ЗУ «Про КМУ» для забезпечення здійснення *своїх повноважень* КМУ утворює тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи [318]. Отже, можна дійти висновку, що в питаннях здійснення державного управління

у сфері ЦЗ ДК з питань ТЕБ та НС частково підміняє собою безпосередньо КМУ, який, нагадаємо, в ЄДС ЦЗ має інший статус (здійснює керівництво цією системою), ніж вказана Комісія (координаційний орган).

Оскільки ухвалення Комісією державно-управлінських рішень відбувається за принципами солідарної відповідальності та колегіальності, що унеможлиблює персональну відповідальність керівників ОБВ та інших структур, що входять до її складу, за невиконання (або неналежне виконання) рішень Комісії, це формує атмосферу формалізму в діяльності цього координаційного органу ЄДС ЦЗ та сприяє домінуванню паперово-канцелярського стилю в її роботі.

Крім того, як було зазначено вище, рішення ДК з питань ТЕБ та НС, прийняті в межах її повноважень, є обов'язковими лише для центральних і місцевих ОБВ [275, п. 9]. Отже, для будь-яких інших суб'єктів правовідносин у сфері ЦЗ відповідні рішення не є загальнообов'язковими (наприклад, для виконавчих органів рад (ОМС), які є органами управління ЦЗ на місцевому рівні).

У зв'язку з цим, ми пропонуємо внести доповнення до Положення про ДК з питань ТЕБ та НС стосовно того, що рішення Комісії нормативного характеру видаються у формі постанов КМУ.

Реалізація такої пропозиції, на наш погляд, посилить юридичну силу рішень ДК з питань ТЕБ та НС, надасть їм загальнообов'язкового характеру для більшого кола суб'єктів, що має позитивно вплинути на ефективність виконання покладених на неї завдань загалом.

Варто також вказати на те, що назва Комісії – «Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій» – не відповідає обсягу та змісту функції держави, що має назву «цивільний захист», а також статусу та ролі цієї Комісії в ЄДС ЦЗ. На наш погляд, залишається незрозумілим, чому в назві Комісії використовується словосполучення «техногенно-екологічної безпеки», якщо, наприклад, згідно з чинним законодавством за характером походження НС можуть бути: природного та техногенного характеру, воєнні та соціальні (але ж не «техногенно-екологічні». – С. А.). І ні в Положенні про МВС, ні в Положенні про ДСНС, де визначено сфери діяльності та відповідальності відповідних центральних ОБВ, таке словосполучення, як «у сфері техногенно-екологічної безпеки», не вживається. У зв'язку з цим вважаємо, що оптимальнішою назвою ДК з питань ТЕБ та НС має бути – «Державна комісія з питань цивільного захисту». У такий саме спосіб доцільно перейменувати аналогічні регіональні, місцеві та об'єктові комісії шляхом унесення відповідних змін до КЦЗУ, Положення про ЄДС ЦЗ, постанов КМУ від 26 січня 2015 р. № 18 та від 17 червня 2015 р. № 409.

Підвищенню ефективності діяльності комісій з питань ТЕБ та НС усіх рівнів, на нашу думку, сприятиме утворення в їхньому складі підкомісій та призначення кураторів, відповідальних за вчасне планування та реалізацію покладених на комісії завдань щодо кожного із законодавчо визначених видів НС: природного характеру, техногенного характеру, соціальних, воєнних. Реалізація цієї пропозиції, безумовно, потребує компетентного обговорення з представниками зацікавлених органів державної влади, а згодом і детальнішого техніко-юридичного опрацювання відповідних змін у типові положення про комісії з питань ТЕБ та НС.

Питання щодо інституціональних та організаційних засад функціонування органів управління ЄДС ЦЗ, що функціонують на різних організаційно-правових рівнях управління (ДСНС, МВС, центральних та місцевих ОВВ, ОМС, їхніх структурних підрозділів із питань ЦЗ, регіональних та місцевих комісій із питань ТЕБ та НС), буде розглянуто нами в наступних підрозділах.

Проведений у цьому підрозділі аналіз організаційних засад функціонування ЄДС ЦЗ та таких її органів управління, як КМУ й ДК з питань ТЕБ та НС, підтверджує наявність серйозних структурних проблем у цій системі на державному рівні, що зумовлюють недосконалість інституціональних засад її діяльності.

У зв'язку з цим нині є вельми актуальним та практично значущим науково-практичне обґрунтування різних механізмів державного управління, спрямованих на вирішення наведених проблем, що ми і спробуємо зробити.

3.3. Інституціоналізація центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту

Необхідність удосконалення механізмів державного управління у сфері ЦЗ, зокрема інституціональних засад функціонування ЄДС ЦЗ, зумовлює потребу в ретельнішому дослідженні процесу інституціоналізації центрального ОВВ, який реалізує державну політику у вказаній сфері для унеможливлення повторення помилок у розвитку цього основного галузевого суб'єкта державного управління з питань ЦЗ, що відбулись за період новітньої історії України.

Тематику щодо інституційного забезпечення діяльності державної системи ЦЗ України розглядали у своїх працях С. Засунько, С. Кузніченко, О. Левченко, В. Тищенко, О. Труш, А. Філіпенко, Л. Шевченко та ін. У дослідженні процесу становлення безпосередньо центрального ОВВ, який реалізує державну політику у сфері

ЦЗ України, слід відзначити доробок В. Гречанінова, Л. Жукової, Н. Клименко, В. Садкового, А. Роміна, О. Островерх, С. Домбровської.

Спільним недоліком попередніх досліджень зазначеного питання є переважно описовий, констатуючий характер викладення авторами основних етапів розвитку МНС, без системного та всебічного аналізу суперечностей і проблем, котрі супроводжували цей процес, а також відсутність ґрунтовних пропозицій щодо напрямів удосконалення правового статусу відповідного ОВВ.

До того ж факт створення ДСНС (24 грудня 2012 р.) з одночасним покладанням функцій щодо координації її діяльності на Міноборони, ознаменував новий етап розвитку центрального ОВВ у сфері ЦЗ та ЄДС ЦЗ загалом, а відтак, додатково актуалізував необхідність наукового дослідження відповідних питань.

Сьогодні в Україні центральним ОВВ у сфері ЦЗ виступає відносно нещодавно створена ДСНС (правонаступник МНС). Нагадаємо, що саме цей державний орган здійснює функцію щодо безпосереднього керівництва діяльністю ЄДС ЦЗ [294, п. 5].

ДСНС (разом із підпорядкованими їй органами управління), доки її було утворено в існуючому правовому статусі (служби, а не міністерства) та з відповідним найменуванням, за період з 1991 р. по цей час зазнала низки структурних перетворень (реорганізацій).

Після здобуття нашою країною незалежності першим центральним ОВВ, уповноваженим забезпечувати реалізацію заходів щодо захисту населення *від наслідків НС* техногенного, екологічного та воєнного походження, організовувати готовність органів управління, військ і спеціалізованих формувань України для проведення рятувальних та інших невідкладних робіт у районах лиха та осередках ураження, був Штаб ЦО (наступник Штабу ЦО УРСР).

Основним законодавчим актом, що регламентував діяльність Штабу ЦО, виступало Тимчасове положення, затверджене постановою КМУ від 29 червня 1992 р. № 356 (далі – Тимчасове положення).

Відповідно до п. 1 Тимчасового положення Штаб ЦО був підвідомчим КМУ, його очолював начальник, який призначався урядом із числа військовослужбовців та мав статус заступника начальника ЦО.

У Тимчасовому положенні закріплювалось лише три головних завдання Штабу ЦО:

- організація виконання завдань, покладених на ЦО України у мирний і воєнний час [248];

- керівництво штабами, установами, службами, військами та спеціалізованими формуваннями ЦО, утримання їх у постійній готовності до дій із ліквідації НС у мирний час і мобілізаційної готовності на воєнний час;

– систематичне інформування органів державної виконавчої влади, підприємств, громадських об'єднань, громадян, засобів масової інформації про загрозу й виникнення НС у мирний час, можливе застосування противником сучасних засобів ураження та по наявну обстановку [248].

Також у Тимчасовому положенні визначались функції та повноваження Штабу ЦО, котрі він мав здійснювати на виконання покладених на нього завдань, яких налічувалось усього 11 позицій [Там само], що вкрай замало на тлі сьогоdnішнього обсягу компетенції центрального ОВВ з питань ЦЗ (близько 90 функцій) [293, п. 4].

У постанові КМУ № 356 також установлювалась чисельність працівників Штабу ЦО в кількості 300 одиниць, у тому числі 100 військовослужбовців.

У світлі існування зараз в Україні очевидної необхідності вдосконалення різноманітних механізмів державного управління у сфері ЦЗ (правового, організаційного, економічного тощо), слід акцентувати увагу на тому, що Штаб ЦО було наділено, зокрема, такими компетенціями як:

- узагальнення практики застосування законодавства з питань ЦО у мирний і воєнний час та розроблення пропозицій щодо його вдосконалення, внесення їх на розгляд Ради оборони України (стара назва РНБО. – С. А.) і КМУ;

- розробка правового, економічного та військово-спеціального механізму виконання заходів щодо захисту населення від наслідків НС, практичної діяльності штабів, установ, служб, військ та спеціалізованих формувань цивільної оборони у мирний і воєнний час [248, пп. 2, 4].

На наш погляд, чинне на цей час Положення про ДСНС [293] потребує доповнення аналогічними нормами, а ДСНС, відповідно, такими ж обов'язками.

Для порівняння, у 1992 р. у МінЧАЕС (яке пізніше, у 1996 р. було об'єднано зі Штабом ЦО з утворенням МНС та ЧК) налічувалось вісім головних завдань та 24 функції (що понад удвічі перевищує обсяг повноважень Штабу ЦО), у той час як граничну чисельність працівників центрального апарату зазначеного міністерства було встановлено в кількості 187 одиниць, що на 113 осіб менше штатної чисельності працівників Штабу ЦО.

На відміну від більшості центральних ОВВ України, що складали відповідну систему на початку 90-х рр. ХХ ст., Штаб ЦО мав вигляд специфічного органу не лише з огляду на його компетенцію, а ще й тому, що керівні посади в цьому центральному ОВВ та його територіальних органах комплектувались виключно військо-

вослужбовцями старшого та вищого офіцерського складу. Спеціальний статус Штабу ЦО також підкреслювався використанням у його назві слова «штаб», що свідчило про оборонну спрямованість його функцій та інтегрованість як структурного елемента до системи загальної оборони країни.

На зміну тимчасовому було ухвалено постійно діюче Положення про Штаб ЦО, затверджене постановою КМУ від 20 грудня 1993 р. за № 1055 [316]. Одночасно з цим КМУ затвердив Положення про територіальні штаби ЦО, котре закріпило основні складові елементи їхнього правового статусу (мету діяльності, завдання, функції, межі відповідальності тощо) [Там само], що слід визнати важливим кроком у розвитку інституціональних засад ЦО на територіальному рівні.

Слід констатувати, що з прийняттям Положення про Штаб ЦО зміст і характер виконуваних цим державним органом завдань і функцій, загальна кількість їх 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, яка склала 250 одиниць, у тому числі 85 військовослужбовців.

За часів існування Штабу ЦО (1991–1996 рр.) спостерігався брак прогресивних методик та науково обґрунтованих підходів щодо прогнозування НС техногенного та природного характеру, запобігання їм та мінімізації їхніх наслідків, моніторингу стану природної та техногенної безпеки.

Цілком логічним наслідком цього була нестача у Штабу ЦО законодавчо встановлених повноважень щодо реалізації заходів та розроблення механізмів забезпечення техногенної безпеки, запобігання виникненню і прогнозування НС техногенного та природного характеру, а також контрольно-наглядових функцій із цих питань щодо діяльності суб'єктів господарювання, об'єктів підвищеної небезпеки та окремих територій, на яких існує небезпека виникнення НС.

Наведені чинники стали однією з причин неефективного внутрішньовідомчого менеджменту в системі ЦО, насамперед у Штабі ЦО та його територіальних органах, на початку 1990-х рр., що ґрунтувався на минулому досвіді керівництва ЦО СРСР, який уже не міг задовольняти суспільним і державним потребам із забезпечення ефективного ЦЗ у контексті глобального погіршення стану природної та техногенної безпеки у світі та в Україні зокрема.

Одночасно з цим слід визнати факт наявності низки суттєвих позитивних рис у діяльності Штабу ЦО, більшості з яких, на жаль, поступово позбавились його правонаступники (МНС та ДСНС), а саме:

- централізація та концентрація державно-управлінських функцій з питань ЦО у вертикалі штабів ЦО на всіх адміністра-

тивно-територіальних рівнях країни, аж до району міста, віднесеного до групи з ЦО;

- інтегрованість системи ЦО, у тому числі відповідних штабів та військ, до системи загальної оборони держави, що забезпечувало структурну схожість із воєнною організацією та, як наслідок, високий ступінь готовності до дій за призначенням у НС воєнного характеру;

- укомплектованість керівних посад вищої та середньої керівних ланок у Штабі ЦО та штабів ЦО областей, міст і районів військовослужбовцями старшого офіцерського складу, які мали відповідний професійний військовий вишкіл;

- спроможність, завдяки наявності боездатних сил військ ЦО, в умовах обмежених фінансових і матеріально-технічних ресурсів, ефективно реагувати на НС техногенного, природного та (як можна припустити) воєнного характеру, здійснювати аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи.

З точки зору інституціоналізації державного управління у сфері ЦО на загальнодержавному рівні знаковою подією стало прийняття Указу Президента України від 28 жовтня 1996 р. № 1005 (далі – Указ № 1005) щодо створення МНС та ЧК шляхом злиття двох центральних ОВВ: Штабу ЦО й МінЧАЕС, що ліквідовувались [322].

Згідно з Указом № 1005, МНС та ЧК, яке здійснює керівництво дорученою йому сферою управління та несе відповідальність за її стан і розвиток, було визначено головним (провідним) органом у системі центральних ОВВ 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 їхніх наслідків та наслідків Чорнобильської катастрофи.

Міністра МНС та ЧК призначав на посаду і звільняв з неї в установленому порядку Президент України.

Ухвалення Указу № 1005 мало відчутний вплив на розвиток усієї державної системи ЦЗ ще з декількох причин. По-перше, підвищився статус центрального ОВВ у сфері ЦЗ, у системі центральних ОВВ – зі штабу до міністерства, а також статус його 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 щодо ЗНТ від НС техногенного та природного характеру, зокрема стосовно прогно-

зування імовірності виникнення НС, визначення показників ризику на об'єктах господарювання і територіях, здійснення заходів державного нагляду і контролю над виконанням вимог ЦО і техногенної безпеки, заходів щодо запобігання НС техногенного та природного характеру, організації аварійно-рятувальної справи тощо (наприклад, якщо у Штабу ЦО налічувалось усього три основних завдання та 11 функцій, то віднині в МНС та ЧК було дев'ять основних завдань та 35 позицій функцій і повноважень. Слід відзначити й те, що вони стали більш деталізованими).

По-третє, суттєво збільшилась штатна чисельність МНС та ЧК (на тлі чисельності Штабу ЦО) та обсяги видатків на його утримання з державного бюджету.

Разом із цим слід зауважити, що зі створенням МНС та ЧК і збільшенням обсягу меж його компетенції з питань ЗНТ від НС мирного часу в змісті та методах діяльності цього центрального ОВВ порівняно із Штабом ЦО принципових змін не відбулось, оскільки на практиці продовжував домінувати вузьковідомчий, директивний підхід до планування та реалізації заходів ЦО, територіально-виробничий принцип її організації (який вже не міг бути реалізований в умовах переходу до ринкової економіки, зокрема повсюдної приватизації державного майна), а також державно-управлінські механізми та заходи, спрямовані переважно на реагування на НС та ліквідацію їхніх наслідків.

Зазначені вище аргументи не дають підстав погодитися з думкою В. Тищенко, який вважає факт створення в 1996 р. МНС «найкардинальнішим кроком, який докорінно змінив суть системи захисту населення від НС» [400], бо, на наш погляд, сутність цієї системи на тому етапі залишалась незмінною.

Стратегічну роль для розвитку центрального ОВВ у сфері 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) [315], відповідно до якого МНС та ЧК було передано Державний департамент пожежної безпеки як урядовий орган державного управління з виведенням його зі складу МВС, а також із підпорядкованими цьому Департаменту органами управління, закладами, установами і підрозділами.

Прийняття зазначеного Указу багато в чому зумовило подальший розвиток МНС та ЧК, 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 фактично було затверджено в новій редакції, попереднє ж Положення втратило чинність [337].

Порядок призначення на посаду та звільнення з неї Міністра МНС та ЧК не змінився.

На відміну від Положення про МНС та ЧК, затвердженого Указом № 1005, нове Положення про це міністерство зазнало деяких змін, уточнень і доповнень. Зокрема, було внесено уточнення стосовно того, що діяльність МНС та ЧК спрямовується і координується КМУ.

Основні завдання МНС та ЧК, попри зменшення їхньої загальної кількості до шести позицій, було збільшено за обсягом та розширено. До складу їх 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 невинного характеру. Крім цього, більш конкретними стали основні завдання та функції МНС та ЧК з питань ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.

Наслідком коригування згаданих основних завдань МНС та ЧК було збільшення обсягу та конкретизація 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).

Трохи більше ніж через рік після прийняття Указу № 1430/2005 КМУ постановою від 2 листопада 2006 р. за № 1539 затвердив ще одне Положення про МНС та ЧК (далі – постанова КМУ № 1539) [298].

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 формулювання щодо забезпечення ним керівництва діяльністю ЄДС ЦЗ населення і територій. Крім цього, було доповнено основні завдання МНС та ЧК (загальна кількість яких збільшилась до восьми позицій) шляхом додаткового покладання на нього завдань щодо керівництва в мирний час та в особливий період діяльністю ЄДС ЦЗ населення і територій, а також забезпечення координації дій ОВВ, ОМС, установ та організацій із питань біологічного захисту населення і територій від НС [Там само].

У зв'язку зі збільшенням завдань МНС та ЧК було збільшено обсяг його відповідних функцій і повноважень, загальна кількість яких відтепер дорівнювала 62 позиціям [Там само].

Також не можна не відзначити того, що, згідно з постановою КМУ № 1539, зазнав змін порядок призначення на посаду Міністра МНС та ЧК, який вже призначався на посаду і звільнявся з посади в установленому порядку ВРУ за поданням Прем'єр-міністра України [Там само, п. 8].

У даному контексті доречно навести слушну думку Л. Жукової про те, що «...кожна із реорганізацій центральних органів управління у сфері політики 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 в споріднених галузях продовжувався протягом усього періоду становлення України як держави...» [153, с. 95]. Цю думку також поділяють фахівці Національного університету цивільного захисту України: С. Домбровська, О. Островерх, А. Ромін, В. Садковий [130, с. 93].

Наступний етап інституціоналізації центрального ОВВ у сфері ЦЗ пов'язано з 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 центральних ОВВ 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 [330].

Відповідно до Указу № 1085/2010, шляхом реорганізації МНС та ЧК було утворено МНС, Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Держтехногенбезпеку [Там само].

Наскільки в цілому на практиці вдалося досягти задекларованої в Указі № 1085/2010 мети, наразі оцінити доволі складно з низки причин, але однозначно можна стверджувати, що з точки зору розвитку інституту МНС як системоутворювального суб'єкта ЄДС ЦЗ населення і територій, а також необхідності підвищення ефективності державного управління у сфері ЦЗ відповідний Указ мав лише негативні наслідки.

По-перше, замість одного центрального ОВВ фактично в країні було створено чотири органи державної влади з аналогічним статусом, кожен з яких відтоді був уповноважений виконувати на загальнодержавному рівні певний блок завдань і функцій, безпосередньо пов'язаних зі сферою ЦЗ держави, тобто вони були розпо-рошені між різними суб'єктами державного управління.

По-друге, реорганізація МНС та ЧК у згаданий вище спосіб мала наслідком, зокрема, передачу знов створеним центральним ОВВ органів управління і підрозділів, котрі раніше входили до складу відповідного міністерства, техніки, інших матеріально-технічних засобів, перерозподіл бюджетних призначень, служ-

бових приміщень, проведення організаційно-штатних заходів, здійснення в установленому порядку процедур реєстрації (або перереєстрації) юридичних осіб тощо.

По-третє, утримання декількох центральних ОВВ 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 центральний ОВВ як юридична особа публічного права потребує самостійного правового, фінансового, організаційного, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення діяльності, що об'єктивно вимагає збільшення граничної чисельності службовців, формування власної матеріально-технічної бази та збільшення видатків на утримання.

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) [246], № 393/2011 «Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження» [292], № 402/2011 «Про Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України» (далі – Указ № 402/2011) [335], № 408/2011 «Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України» [334] було закладено правові підвалини для дублювання повноважень МНС: з Держтехногенбезпеки – з питань формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері пожежної і техногенної безпеки, державного нагляду (контролю) в цій сфері; з Держгірпромнаглядом – з питань промислової безпеки та гірничого нагляду; з Державним агентством України з управління зоною відчуження – з питань реалізації державної політики щодо поводження з радіоактивними відходами та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.

Безперечно, що всі наведені вище чинники, за сукупністю, лише дестабілізували діяльність як МНС, так і ЄДС ЦЗ населення і територій, що негативно вплинуло на ефективність її функціонування.

Відповідно до Положення про МНС, затвердженого Указом № 402/2011, так само, як і в попередніх статусних актах про це міністерство, зазнали певних змін формулювання його завдань, функцій та повноважень, їхніх обсягу, характеру та кількості, а також порядок призначення на посаду і звільнення з посади Міністра НС України [335].

Наприклад, основні завдання МНС України не змінились, проте їх було сформульовано в одному реченні, що, з позиції вимог юридичної техніки, варто позитивно відзначити, адже за такого підходу вони є компактними, змістовними, предметними та максимально конкретними.

Водночас знову було збільшено обсяг функцій МНС до 75 позицій за рахунок перш за все повноважень: щодо керівництва діяльністю функціональних та територіальних підсистем ЄДС ЦЗ населення і територій; формування проектів планів у сфері ЦЗ державного рівня на мирний час та особливий період, а також державної політики з упровадження інженерно-технічних заходів 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 [335].

Крім цього, згідно з п. 10 Положення про МНС, затвердженого Указом Президента України № 402/2011, МНС очолював Міністр, якого вже призначав на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняв з неї Президент України [Там само].

Окремо слід оцінити деякі результати прийняття Указу № 392/2011, унаслідок чого визначені в затвердженому цим Указом Положенні функції та повноваження Держтехногенбезпеки з питань забезпечення реалізації державної політики у сферах пожежної і техногенної безпеки, здійснення державного нагляду (контролю) у цих сферах, а також контролю над станом ЦЗ населення і територій від НС природного та техногенного характеру і діяльності АРС було «роздуто» аж до 80 позицій [246].

Зазначену державну структуру, до речі у статусі центрального ОВВ, було створено шляхом виділення зі складу МНС Державного департаменту пожежної безпеки та Держтехногенбезпеки, які на той момент виступали одними з основних профільних структурних підрозділів цього міністерства [Там само, п. 2; 330, п. 1].

Вельми показово негативні результати такого державно-управлінського рішення проявились на територіальному рівні, де почалась процедура припинення діяльності управління МНС у регіонах як юридичних осіб, зі створенням на базі їх територіальних органів Держтехногенбезпеки та територіальних органів МНС. 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, у частині реорганізації МНС та створення Держтехногенбезпеки, через два роки фактично підтвердив прийнятий 24 грудня 2012 р. Президентом України Указ № 726/2012, на підставі якого, внаслідок чергової реорганізації МНС, а також Держтехногенбезпеки було створено ДСНС [278].

На наше переконання, одним із ключових стабілізаційних чинників, який уповільнив процес швидкого руйнування системи

ЦО в пострадянській Україні, послужило функціонування протягом 1991–2012 рр. на центральному рівні одного постійно діючого суб'єкта державного управління, відповідального за реалізацію державної політики у сферах ЦО, ЗНТ від НС техногенного та природного характеру, а згодом ЦЗ. Таким галузевим центральним ОВВ спеціальної компетенції свого часу виступали: Штаб ЦО (1991–1996 рр.), МНС та ЧК (1996–2010 рр.), МНС (2010–2012 рр.). На рис. 3.2 подано склад постійно діючих органів управління ЦО на державному рівні в період з 1991 по 1996 рр. (коли безпосереднє керівництво виконанням завдань ЦО в нашій країні покладалось на Штаб ЦО).



Рис. 3.2. Склад постійно діючих органів управління ЦО на державному рівні (1991–1996 рр.)

Упродовж 1996–2012 рр. склад постійно діючих органів управління ЦЗ на державному рівні принципово нічим не відрізнявся від складу постійно діючих органів управління ЦО та моделі організації взаємовідносин між ними, наведеними на рис. 3.2. Водночас слід відзначити, що, по-перше, за вказаний період Штаб ЦО

¹ Характер державно-управлінських відносин між КМУ та центральними ОВВ у системі ЦО України (тобто між начальником ЦО України та начальниками ЦО нижчих рівнів – міністерств та відомств) слід трактувати як «керівництво». Хоча, згідно із загальними правовими задами взаємовідносин між вищим (КМУ) та центральними ОВВ того періоду, ці відносини здійснювались за принципом спрямування та координації діяльності. Система ЦО незалежної України на ранньому етапі свого існування функціонувала на принципах побудови військової організації держави: єдиначальність, ієрархічність, підпорядкованість, субординація, централізація тощо.

було реорганізовано в МНС та ЧК (жовтень 1996 р.), а згодом – у МНС (грудень 2010 р.).

Виділення зі складу МНС Держтехногенбезпеки [330, п. 1; 246, п. 2], на наш погляд, було першим сигналом на шляху майбутньої ліквідації центрального ОВВ з питань ЦЗ у статусі міністерства [278].

Істотно розширились межі компетенції МНС. Крім цього, у зв'язку зі створенням ЄДС НС (1998 р.), а пізніше ще й ЄДС ЦЗ населення і територій (2004 р.), зазнав певних змін статус, зокрема збільшився обсяг завдань і функцій щодо запобігання і реагування на НС техногенного та природного характеру кожного з постійно діючих органів управління ЦЗ на державному рівні. Наприклад, до компетенції КМУ додалися функції керівництва, а МНС – безпосереднього керівництва обома зазначеними вище державними системами. У свою чергу, міністерства та інші центральні ОВВ отримали статус органів управління функціональних підсистем ЄДС НС і ЄДС ЦЗ населення і територій.

Відлік, з нашої точки зору, найбільш суперечливого за період існування незалежної України етапу інституціоналізації центрального ОВВ у сфері ЦЗ України, який триває до цього часу, розпочався з прийняттям Указу № 726/2012 [278].

Відповідно до цього акта Президента України, шляхом реорганізації МНС та Держтехногенбезпеки було утворено ДСНС [Там само]. Водночас, згідно з Указом № 726/2012, було внесено зміни до Схеми організації та взаємодії центральних ОВВ, затвердженої Указом № 1085, якими встановлювалось, що діяльність ДСНС спрямовується і координується КМУ через Міністра оборони України [Там само].

Якщо суворо дотримуватись хронології подій, то наступним державно-управлінським рішенням, спрямованим на формування правової складової інституціональних засад державного управління у сфері ЦЗ України, було затвердження Указом Президента України від 16 січня 2013 р. № 20/2013 Положення про ДСНС [132].

Цей Указ закріпив правовий статус ДСНС (місце в системі ОВВ, завдання, повноваження, особливості керівництва, організаційні засади діяльності тощо), а також, поміж іншого, той вельми важливий факт, що ДСНС є правонаступником МНС України та Держтехногенбезпеки, що реорганізуються [Там само, п. 2].

У зазначеному Указі, зокрема, встановлювалось, що ДСНС входить до системи ОВВ і забезпечує реалізацію державної політики у сферах ЦЗ, ЗНТ від НС та запобігання виникненню їх, ліквідації НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності АРС, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності [Там само, п. 1]. Положення про ДСНС, затверджене Указом

від 16 січня 2013 р. № 20/2013, містило 117 позицій функцій та повноважень відповідного центрального ОВВ. До того ж цей перелік не був вичерпним [132, п. 4].

Що ж стосується внесення доповнень до Положення про Міноборони, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 406/2011 [336], щодо покладання на це міністерство функцій та повноважень із питань забезпечення формування державної політики у сфері ЦЗ, а також щодо спрямування і координації діяльності ДСНС, слід зазначити, що їх було внесено лише 2 вересня 2013 р. шляхом прийняття Указу Президента України № 468/2013 [271]. Як бачимо, ці доповнення відбулись більш ніж через вісім місяців з часу покладання на Міністра оборони України функції зі спрямування та координації діяльності ДСНС, упродовж яких межі та зміст відповідних повноважень Міноборони з питань ЦЗ не було чітко та повно визначено в законодавстві.

Міноборони виступало головним органом у системі центральних ОВВ з питань забезпечення формування державної політики у сферах ЦЗ, ЗНТ від НС та запобігання виникненню їх, ліквідації НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності АРС, профілактики травматизму невиробничого характеру, гідрометеорологічної діяльності.

З 2 вересня 2013 р., відповідно до згаданих доповнень до Положення про Міноборони, це міністерство набуло статусу головного органу в системі центральних ОВВ у формуванні державної політики в тих сферах, де її реалізацію здійснює ДСНС: ЦЗ, ЗНТ від НС, діяльність АРС тощо.

Таким чином, у зв'язку зі створенням ДСНС та закріпленням за Міноборони функцій та повноважень щодо формування державної політики у сфері ЦЗ та інших функціонально близьких сферах, а також стосовно спрямування і координації діяльності ДСНС, у системі суб'єктів державного управління з питань ЦЗ на центральному рівні склалась принципово нова конфігурація, за якої в країні функціонує не один, як це було до того, а два центральних ОВВ, безпосередньо причетних до сфери ЦЗ: Міноборони та ДСНС.

Однак не встигли керівні та інші працівники центрального апарату й територіальних органів ДСНС пристосуватись до роботи в нових умовах, тобто під координаційним та спрямувальним впливом Міністра оборони України, як постановою КМУ від 25 квітня 2014 р. № 120 функції з координації та спрямування діяльності ДСНС було покладено на керівника іншого центрального ОВВ – Міністра внутрішніх справ України [247]. Слід звернути увагу на той факт, що таке надважливе в масштабах країни рішення для системи ЦЗ не містить у вступній частині будь-якого обґрунтування.

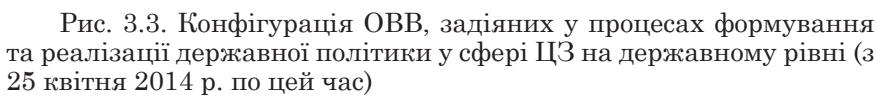
До речі, уперше на офіційному рівні концепцію реформування МНС, що передбачала його об'єднання з МВС, а також створення ДСНС, було оприлюднено ще наприкінці (28 грудня) 2011 р. на сайті МНС, а її ініціатором виступав колишній Міністр НС України В. Балого (зараз відповідне джерело в мережі Інтернет недоступне, вочевидь, у зв'язку з оновленням сайту ДСНС, проте на інших інтернет-ресурсах можна відшукати певні відомості про цю ініціативу та її автора [104]. Положення про МВС, що визначало його функції із забезпечення державної політики у сфері ЦЗ та суміжних сферах діяльності, а також із питань спрямування та координації діяльності ДСНС, було затверджене КМУ постановою від 13 серпня 2014 р. за № 401 [295].

Як цілком можна припустити, з урахуванням практики застосування зазначеного нормативно-правового акта, отриманого МВС досвіду з реалізації покладених на нього завдань, зокрема щодо спрямування та координації діяльності визначених законодавством центральних ОВВ, постановою КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 878 було затверджене нове Положення про МВС [296]. У свою чергу, 16 грудня 2015 р. постановою КМУ за № 1052 затверджене Положення про ДСНС [293], що є нині чинним. Обидва вказані «Положення» є статусними законодавчими актами, що визначають правові засади функціонування МВС і ДСНС.

До викладеного можна додати, що паралельно з наведеними положеннями про МВС та ДСНС, затвердженими відповідними постановами КМУ, в Україні також зберігають чинність положення про ці центральні ОВВ, які, свого часу, були затверджені указами Президента України від 6 квітня 2011 р. № 383/2011 (що, правда, це Положення про МВС не передбачає будь-яких функцій МВС із питань формування державної політики у сфері ЦЗ. – С. А.) та від 16 січня 2013 р. № 20/2013, відповідно [132; 296]. Конфігурацію ОВВ, задіяних у питаннях забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері ЦЗ на державному рівні (з 25 квітні 2014 р. по цей час), зображено на рис. 3.3.

Проведений нами аналіз норм ЗУ «Про центральні ОВВ» [370], положень про МВС від 28 жовтня 2015 р. [296], ДСНС від 16 грудня 2015 р. [293] та колишнє МНС від 6 квітня 2011 р. [335] дає підстави констатувати, що на сьогодні в Україні головним органом у системі центральних ОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері ЦЗ та суміжних напрямів (ЗНТ від НС та запобігання виникненню їх, ліквідації НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності АРС, а також гідрометеорологічної діяльності) є МВС.

Це міністерство наділено широким колом повноважень різного характеру (контрольно-наглядових, організаційно-розпорядчих,



224

зазначалось і Міноборони, коли його було наділено функціями із забезпечення формування державної політики у сфері ЦЗ).

Відповідно до ЗУ «Про центральні ОВВ», ДСНС належить до категорії «інших центральних органів виконавчої влади», що створюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики [370].

Тобто ДСНС перебуває на нижчому, ніж МВС, щаблі в системі центральних ОВВ, а зміст та обсяг її компетенції з питань ЦЗ не відповідає статусу та керівній ролі ДСНС в ЄДС ЦЗ.

Згідно з чинним на цей час Положенням про ДСНС цей державний орган має статус центрального ОВВ, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра внутрішніх справ України та який реалізує державну політику у сфері ЦЗ, ЗНТ від НС та запобігання їхньому виникненню, ліквідації наслідків НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності АРС, а також гідрометеорологічної діяльності [293, п. 1].

Основними завданнями ДСНС є:

- реалізація державної політики у сфері ЦЗ, ЗНТ від НС, запобігання їхньому виникненню, ліквідації наслідків НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності АРС, а також гідрометеорологічної діяльності;

- здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері ЦЗ, пожежної та техногенної безпеки, діяльності АРС;

- внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ України пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах;

- реалізація в межах повноважень, передбачених законом, державної політики у сфері волонтерської діяльності [Там само].

У Положенні про ДСНС закріплено близько 90 функцій та повноважень цього центрального ОВВ [293, п. 4].

Із точки зору стратегічних перспектив розвитку та існування ДСНС як органу, що здійснює безпосереднє керівництво діяльністю ЄДС ЦЗ, та й загалом ставлення влади до сфери ЦЗ, викликають обґрунтоване занепокоєння такі обставини:

- пониження статусу центрального ОВВ з питань ЦЗ – із міністерства до служби, а також статусу його керівника – із міністра до голови служби, відповідно;

- суттєве зниження ролі ДСНС у питаннях формування політики у згаданій сфері державного управління;

- зменшення обсягу правосуб'єктності в зазначених питаннях як ДСНС, так і її керівника (наприклад, раніше очільник МНС входив до складу КМУ, а голова ДСНС туди не входить).

Отже, з прийняттям 24 грудня 2012 р. Указу за № 726 у нашій країні фактично відбулась ліквідація центрального ОВВ з питань ЦЗ як міністерства та було запроваджено поліцентричну модель (замість моноцентричної моделі, що існувала ще з радянських часів) інституційного забезпечення процесів формування та реалізації державної політики у сфері ЦЗ.

Така модель не має нічого спільного з оптимізацією системи центральних ОВВ (про яку було заявлено в назві Указу № 726/2012), вона є багатосуб'єктною та розбалансованою і за тих суспільно-політичних і соціально-економічних умов, котрі існують в країні, негативно впливає на результативність діяльності ЄДС ЦЗ. На сьогодні це вже майже очевидний факт, оскільки, наприклад, у Стратегії НБ України від 26 травня 2015 р. чітко та однозначно визначено, що стан ЄДС ЦЗ є незадовільним [357, п. 3.9], на чому ми вже акцентували увагу.

Нинішня конфігурація ОВВ, задіяних у питаннях забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері ЦЗ, не відповідає концепції та змісту КЦЗУ, яким передбачено функціонування в Україні одного (єдиного) центрального ОВВ, що одночасно забезпечує як формування, так і реалізацію державної політики у сфері ЦЗ [185, ст. 17]. Наприклад, у п. 1 ч. 2 ст. 17 КЦЗУ закріплено, що безпосереднє керівництво діяльністю ЄДС ЦЗ здійснює центральний ОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ [Там само], у той час як у Положенні про ЄДС ЦЗ визначено, що цю функцію виконує ДСНС [294, п. 5]. Однак до повноважень останньої належить лише реалізація державної політики у сфері ЦЗ [293, п. 1, п.п. 1 п. 3], а забезпечення формування цієї політики є компетенцією МВС [295, п. 1, п.п. 3 п. 3].

Узагальнення багаторічного досвіду реформування в Україні центрального ОВВ з питань ЦЗ дає достатні підстави для висловлення припущення про те, що зараз немає жодних гарантій того, що найближчим часом його знову не буде реорганізовано. Аналіз основних етапів інституціоналізації центрального ОВВ з питань ЦЗ дозволяє констатувати, що зазначений орган державної влади за час свого становлення в період новітньої історії України пройшов шлях від Штабу ЦО до ДСНС, протягом якого відбулось декілька його реорганізацій.

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 цент-

рального ОБВ, а доволі часто також й передачею техніки, інших матеріально-технічних засобів, перерозподілом службових приміщень, бюджетних асигнувань тощо.

Такі реорганізації, окрім інших негативних наслідків, вочевидь, додають навантаження працівникам системи відповідного центрального ОБВ, нервозності, відволікають їх від виконання основних посадових обов'язків, інколи, як цілком можна припустити, супроводжуються конфліктними ситуаціями, що також негативно позначається на ефективності виконання завдань ЦЗ.

Безумовно, нескінченні трансформаційні процеси, у режимі яких постійно перебуває головний суб'єкт державного управління галузевої компетенції з питань ЦЗ, що відбуваються без належного наукового та практичного обґрунтування, є вагомим дестабілізаційним чинником функціонування ДСНС та, як наслідок, ЄДС ЦЗ у цілому.

3.4. Функціональні й територіальні підсистеми Єдиної державної системи цивільного захисту

Аналіз сучасного стану організаційних засад функціонування ЄДС ЦЗ, її постійних та координаційних органів управління показав, що основними структурними елементами ЄДС ЦЗ є її функціональні та територіальні підсистеми. У загальному вигляді ми охарактеризували ці підсистеми, визначивши мету їхньої діяльності, а також органи, що їх створюють.

Логіка дослідження спонукає нас до детальнішого розгляду функціональних і територіальних підсистем задля виокремлення конкретних проблем і недоліків у цій державній системі, що зумовлюють недосконалість інституційного забезпечення та законодавства з питань її діяльності.

Правові підстави щодо створення та функціонування функціональних і територіальних підсистем, так само, як і всієї ЄДС ЦЗ в цілому, визначено в розд. II КЦЗУ [185], Положенні про ЄДС ЦЗ [294], а також у типових положеннях про територіальну і функціональну підсистеми, затверджених, як ми вже згадували, постановою КМУ від 11 березня 2015 р. № 101 [398; 399].

Функціональні підсистеми створюються центральними ОБВ у відповідній сфері суспільного життя (ст. 9 КЦЗУ). Положення про функціональні підсистеми розробляються на підставі типового положення про таку підсистему і затверджуються центральними ОБВ, що їх створили, *за погодженням із центральним ОБВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ*. У разі якщо діяльність центральних ОБВ спрямовуєть-

ся і координується КМУ через відповідного міністра, зазначені положення затверджуються такими міністрами *за погодженням із центральним ОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ* (курсив наш. – С. А.).

Перелік центральних ОВВ, що створюють функціональні підсистеми, визначається Положенням про ЄДС ЦЗ [294, дод. 1] (у дод. К ми наводимо відомості щодо стану погодження ДСНС положень про функціональні підсистеми ЄДС ЦЗ станом на 1 серпня 2016 р., лист ДСНС від 1 вересня 2016 р. № 02-12818/161). Безпосереднє керівництво функціональною підсистемою покладається на керівника органу, суб'єкта господарювання, що створив таку підсистему.

До складу функціональних підсистем входять органи управління та підпорядковані їм сили ЦЗ, відповідні суб'єкти господарювання, які виконують завдання ЦЗ.

Треба акцентувати увагу на тому, що затвердження КМУ типових положень про функціональну та територіальну підсистеми відбулось 11 березня 2015 р., тобто більш ніж через рік після того, як було затверджено Положення про ЄДС ЦЗ (9 січня 2014 р.). Отже, виникає логічне запитання, а чи функціонувала де-юре в цей період ЄДС ЦЗ саме як система, якщо не було визначено достатні правові підстави для діяльності її підсистем?

У цьому контексті слід нагадати, що саме в 2014 р. відбувалась анексія РФ частини території нашої країни – АР Крим, а також найбільш активна фаза воєнно-політичного конфлікту на території Донбасу. Негативні наслідки цих трагічних подій для України та її населення чудово відомі як широкій українській та міжнародній громадськості, так і керівництву нашої країни та інших держав.

Проте ми вважаємо за потрібне звернути увагу на те, що саме населення, територія, навколишнє природне середовище та майно є тими об'єктами, на забезпечення захисту від НС яких у мирний час та в особливий період спрямовано функцію держави «цивільний захист» [185, ст. 4]. Задля цілей забезпечення реалізації державної політики в цій сфері як раз таки й створюється та функціонує ЄДС ЦЗ [294, п. 3].

Відтак, є підстави вважати, що між відсутністю вчасно створених у встановленому порядку функціональних і територіальних підсистем ЄДС ЦЗ та неефективністю функціонування цієї державної системи, що, з-поміж іншого, могло вплинути на перебіг загаданих вище подій, існує певний причинно-наслідковий зв'язок.

Стосовно зазначеного правового механізму затвердження положень про функціональні підсистеми, в частині погодження цих документів із центральним ОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ, необхідно зазначити, що, на

наш погляд, сьогодні його не можна виконати, не порушуючи чинне законодавство, оскільки в Україні наразі не існує ОВВ з таким статусом. Нагадаємо, що на цей час повноваженнями із забезпечення формування державної політики у сфері ЦЗ наділено МВС [295], а реалізацію державної політики в цій сфері здійснює ДСНС [293].

Практика йде шляхом погодження зацікавленими центральними ОВВ положень про створювані ними функціональні підсистеми з ДСНС, оскільки саме цей державний орган здійснює безпосереднє керівництво діяльністю ЄДС ЦЗ [294, п. 5]. Крім того, до компетенції ДСНС належить, зокрема, повноваження щодо організації та проведення перевірок стану готовності функціональних і територіальних підсистем ЄДС ЦЗ та відповідних органів управління ними до дій у разі виникнення НС [293, п.п. 40 п. 4].

Грунтуючись на відомостях про створення функціональних підсистем станом на 1 серпня 2016 р., наведених у дод. К, можна дійти висновку про те, що цей процес остаточно не завершено. Цей факт з усією очевидністю підтверджує неможливість повноцінного функціонування в країні ЄДС ЦЗ як системи певних органів управління, сил і засобів, на які покладається реалізація державної політики у сфері ЦЗ.

Різноманітні питання щодо діяльності функціональних підсистем (їхні мета, завдання, склад органів управління та сил тощо) докладніше, ніж у КЦЗУ та Положенні про ЄДС ЦЗ, конкретизовано в типових положеннях про функціональну та територіальну підсистеми.

Зокрема, у цих законодавчих актах встановлено, що метою створення функціональної підсистеми є захист населення й територій від НС у мирний час та в особливий період, а завданнями функціональної підсистеми є:

- здійснення заходів ЦЗ у відповідній сфері суспільного життя;
- забезпечення готовності підпорядкованих сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання виникненню та реагування на НС, здійснення заходів щодо запобігання виникненню НС або небезпечних подій;
- організація та проведення моніторингу і прогнозування виникнення НС та їхнього розвитку, визначення ризиків виникнення НС у відповідній сфері суспільного життя;
- своєчасне і достовірне інформування зацікавлених ОВВ та населення про загрозу виникнення або виникнення НС на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління відповідного центрального ОВВ;
- проведення рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків НС;
- забезпечення планування заходів ЦЗ;

- організація та проведення навчань (тренувань) із підготовки органів управління функціональної підсистеми та підпорядкованих їм сил ЦЗ;

- розроблення та здійснення заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування національної економіки в особливий період, зокрема суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління центрального ОВВ;

- навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення НС;

- здійснення заходів щодо укриття працівників суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління центрального ОВВ, у захисних спорудах ЦЗ;

- розроблення та забезпечення виконання галузевих програм і планів з питань ЦЗ;

- створення, раціональне збереження й використання резерву матеріальних ресурсів, необхідних для запобігання виникненню й реагування на НС;

- інші завдання, визначені законодавством.

Ми раніше звертали увагу на ту обставину, що правова конструкція «завдання системи», так само, як і «завдання підсистеми», з позиції вимог юридичної техніки, не витримує критики, оскільки підсистема не може бути відповідальною за свої неправомірні дії чи бездіяльність, адже юридична відповідальність, зокрема кримінальна, має персоніфікований характер.

Крім центральних ОВВ, які відповідно до Положення про ЄДС ЦЗ мають створити функціональні підсистеми, КЦЗУ визначає повноваження всіх центральних ОВВ у сфері ЦЗ, незалежно від наявності таких органів у ЄДС ЦЗ та, відповідно, їхніх зобов'язань щодо створення функціональних підсистем.

У ч. 1 ст. 18 КЦЗУ [185] закріплено чималий перелік повноважень центральних ОВВ з питань ЦЗ (20 позицій, причому перелік не є вичерпним), аналіз яких дозволяє дійти висновку про те, що законодавець намагався якомога ефективніше інтегрувати ці органи у процеси виконання завдань ЦЗ, максимально повно визначивши їхню компетенцію з відповідних питань.

Про характер та обсяг правосуб'єктності центральних ОВВ у сфері ЦЗ показово свідчать, наприклад, такі повноваження:

- забезпечення ЦЗ у сфері суспільного життя, у якій реалізує державну політику відповідний ОВВ;

- здійснення заходів щодо захисту населення і територій під час НС;

- забезпечення виконання завдань ЦЗ створеними ними функціональними підсистемами;

- розроблення та забезпечення реалізації галузевих програм і планів заходів із питань ЦЗ, зокрема спрямованих на захист населення й територій від НС та запобігання їхньому виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки;

- розроблення та здійснення заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування національної економіки в особливий період, зокрема суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління центральних ОВВ;

- здійснення інших повноважень у сфері ЦЗ, передбачених КЦЗУ та іншими законодавчими актами [185, пп. 1–5, 21 ч. 1 ст. 18].

Визначення деяких повноважень центральних ОВВ з питань ЦЗ, на наш погляд, з техніко-юридичної точки зору є не бездоганними та не витримують критики. Наприклад, формулювання такого повноваження, як «здійснення заходів щодо захисту населення і територій *під час надзвичайних ситуацій*» (курсив наш. – С. А.) зводить до мінімуму їхню можливу юридичну відповідальність за належне здійснення вичерпних превентивних заходів щодо недопущення НС у сфері суспільного життя, у якій відповідний ОВВ реалізує державну політику.

Також у ст. 18 КЦЗУ встановлено, що організація заходів ЦЗ у функціональних підсистемах і забезпечення техногенної та пожежної безпеки у сфері суспільного життя, у якій реалізує державну політику міністерство чи інший центральний ОВВ, здійснюються підрозділами з питань ЦЗ, що створюються такими органами у складі їхніх апаратів.

Положення про підрозділи з питань ЦЗ центрального ОВВ затверджується відповідним центральним ОВВ. У центральних ОВВ, які не створюють функціональних підсистем, призначаються працівники з питань ЦЗ, техногенної та пожежної безпеки. Основні функції з питань ЦЗ, що належать до компетенції відповідного центрального ОВВ, визначаються в положенні про цей орган [185, частини 2–5 ст. 18].

Проведений нами станом на 1 вересня 2016 р. вибірковий аналіз організаційних структур деяких центральних ОВВ, поданих на їхніх офіційних веб-сайтах, показав, що з чотирнадцяти таких органів, які повинні створити функціональні підсистеми, відокремлений підрозділ з питань ЦЗ створено лише у складі апарату Мінрегіону: «Сектор з питань цивільного захисту» (дві особи).

У складі п'яти центральних ОВВ функціонують підрозділи, що поєднують функції ЦЗ із завданнями щодо охорони праці, пожежної безпеки та/або мобілізаційної роботи (Мінекономрозвитку – відділ мобілізаційної роботи та цивільного захисту, Міненергоугілля – сектор цивільного захисту та протипожежної безпеки

(входить до складу управління охорони праці, промислової безпеки, фізичного та ЦЗ), МОЗ – сектор мобілізаційної роботи та цивільного захисту (дві особи), МОН – сектор мобілізаційної роботи, цивільного захисту та безпеки життєдіяльності, Мінкультури – сектор цивільного захисту та охорони праці (дві особи)).

Виходячи з аналізу положення про сектор адміністративно-господарського забезпечення та мобілізаційної роботи Держатомрегулювання, вбачається, що цей підрозділ виконує, серед іншого, завдання ЦЗ [255, п. 4].

Отже, можна дійти висновку, що вимога ч. 2 ст. 18 КЦЗУ (щодо створення міністерствами чи іншими центральними ОВВ у складі їхніх апаратів підрозділів із питань ЦЗ) керівниками цих органів повсюдно не виконується. Поширену ж наразі практику покладання керівниками центральних ОВВ завдань ЦЗ на нечисленні підрозділи з питань охорони праці, пожежної безпеки та мобілізаційної роботи не можна визнати задовільною, оскільки цілком очевидно, що такий підхід не є адекватним тому широкому колу повноважень із питань ЦЗ, які сьогодні законодавчо покладено на центральні ОВВ, зокрема на ті, що мають створювати функціональні підсистеми.

Як ми зазначали вище, функціональні підсистеми створюються центральними ОВВ з метою здійснення заходів ЦЗ у відповідній сфері суспільного життя, тобто в тих галузях державного управління, керівництво якими ці органи здійснюють. Однак назви деяких функціональних підсистем, наведених у додатку до Положення про ЄДС ЦЗ [294, дод. 1], не дають підстав говорити про те, що певна частка таких підсистем має утворюватись центральними ОВВ для виконання таких масштабних завдань, як реалізація заходів ЦЗ у підвідомчих цим органам сферах суспільної діяльності. Наприклад, Міноборони має створити «Підсистему запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків у підпорядкованих організаціях, на підвідомчих об'єктах і територіях», а Держатомрегулювання – «Підсистему об'єктів безпеки ядерної енергетики» [Там само]. Відповідні назви функціональних підсистем вказують на те, що міністерства та відомства, котрі їх утворюють, фактично прирівнено до суб'єктів господарювання, які забезпечують виконання заходів у сфері ЦЗ на об'єктах суб'єкта господарювання [185, п. 1 ч. 1 ст. 20].

Необхідно погодитися з думкою Н. Клименко про те, що «...сьогодні система центральних органів виконавчої влади, які утворюють функціональні підсистеми та спеціалізовані служби цивільного захисту, зазнала змін. Так, зокрема, на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 23.03.2014 № 94 «Про реорганізацію Міністерства промислової політики» Мінпромполітики реорганізоване шляхом приєднання до Мінекономрозвитку. Крім того, згідно

з постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Держветфітослужбу перетворено у Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, яка спрямовується і координується безпосередньо Кабінетом Міністрів України, а не через Міністра аграрної політики та продовольства. Отже, перетворення, що відбулися в системі центральних органів виконавчої влади, свідчать про необхідність внесення відповідних змін до Положення про ЄДС ЦЗ. Крім того, 27.04.2014 набув чинності Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», який визначає статус АР Крим як окупованої території у складі України. Отже, на сьогодні, незважаючи на прийняття Кодексу та затвердження Положення про ЄДС ЦЗ, не можна вважати ЄДС ЦЗ остаточно сформованою та функціонуючою у повному обсязі на всій території України...» [181, с. 100].

Безумовно, конкретні завдання та функції функціональних підсистем має бути визначено в положеннях про ці підсистеми, але для цього їх потрібно розробити та затвердити в установленому порядку, чого поки що не зроблено всіма центральними ОВВ, котрі такі підсистеми повинні створити.

З позитивного боку слід оцінити наявність у складі ЄДС ЦЗ такої функціональної підсистеми, як «Підсистема із запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків на об'єктах культури та захист об'єктів культурної спадщини, планування заходів щодо евакуації матеріальних цінностей, що належать до національної культурної спадщини», яку має створити Мінкультури. Однак, як ми зазначали у підрозділі 1.2 монографії, історико-культурні цінності, зокрема об'єкти культурної спадщини, нині не належать до об'єктів ЦЗ.

Дієвим та результативним механізмом забезпечення належного виконання центральними ОВВ заходів ЦЗ в ЄДС ЦЗ є чітке закріплення в законодавстві конкретних функцій вказаних державних органів у цій державній системі, виходячи з їх компетенції та функціональної ролі в ЄДС ЦЗ. При цьому перелік центральних ОВВ, що створюють функціональні підсистеми, та їхні функції в ЄДС ЦЗ необхідно визначити на рівні закону (доповнивши відповідним чином КЦЗУ), а не підзаконного акта. Втілення такого заходу має посилити виконавчу дисципліну та відповідальність відповідних ОВВ за вчасне створення функціональних підсистем та якісне виконання ними функцій із реалізації заходів ЦЗ як органами управління цими підсистемами.

Водночас державні органи, що здійснюють функції керівництва та безпосереднього керівництва діяльністю ЄДС ЦЗ (КМУ

та ДСНС, відповідно), мають посилити контроль над своєчасністю створення центральними ОВВ функціональних підсистем та ефективністю їхнього функціонування.

Необхідно зазначити, що наведений підхід не є новим у вітчизняній законодавчій антикризовій практиці, оскільки, наприклад, Постанова Ради Міністрів СРСР «Про створення Державної загальносоюзної системи із запобігання та дій у надзвичайних ситуаціях» від 15 грудня 1990 р. № 1282, містила додаток «Функції постійних органів Ради Міністрів СРСР, міністерств та відомств СРСР із запобігання та дій у надзвичайних ситуаціях» [262], де чітко та містко було визначено конкретні функції різних міністерств та відомств щодо запобігання виникненню та дій під час НС.

Наприклад, у вказаному додатку закріплювалось такі функції Міноборони СРСР (також містився окремий блок функцій ЦО СРСР, що перебувала під керівництвом відповідного міністерства. – С. А.):

- організація робіт із ліквідації наслідків НС, пов'язаних зі зберіганням, експлуатацією і транспортуванням озброєння та військової техніки;

- зарубка ядерних вибухів, спостереження за сейсмічними явищами на території країни;

- контроль радіаційної, хімічної й біологічної (бактеріологічної) обстановки в районах розташування військ (сил);

- забезпечення зв'язком Державної комісії Ради Міністрів СРСР з НС із районами аварій, катастроф, стихійних та екологічних лих, епідемій та епізоотій;

- висування сил й засобів, матеріальних ресурсів у райони НС силами військово-транспортної авіації;

- участь у ліквідації наслідків НС силами і засобами інженерних і хімічних військ, медичної служби та інших військ (сил) у порядку, встановленому законодавством СРСР [Там само].

Відповідно до Положення про ЄДС ЦЗ, управління функціональною підсистемою здійснюють:

- на державному рівні – центральні ОВВ, що створюють функціональні підсистеми;

- на регіональному рівні – територіальні органи центральних ОВВ, що створюють функціональні підсистеми;

- на об'єктовому рівні – керівники суб'єктів господарювання.

Для забезпечення управління, координації дій органів управління та підпорядкованих їм сил ЦЗ, здійснення цілодобового чергування і забезпечення збирання, оброблення, узагальнення та аналізу інформації про обстановку функціонують:

- на державному рівні – оперативно-чергові (чергові, диспетчерські) служби центральних ОВВ (у разі утворення їх);

– на регіональному рівні – оперативно-чергові (чергові, диспетчерські) служби територіальних органів центральних ОВВ, установ та організацій (у разі утворення їх);

– на об'єктовому рівні – чергові (диспетчерські) служби суб'єкта господарювання (у разі утворення їх).

Для забезпечення сталого управління у відповідній сфері суспільного життя та реалізації функцій, передбачених на особливий період, центральними ОВВ використовується державна система пунктів управління.

Для управління функціональною підсистемою використовуються телекомунікаційні мережі загального користування і спеціального призначення, а також державна система урядового зв'язку.

До сил ЦЗ функціональної підсистеми належать: спеціалізовані професійні АРС; об'єктові АРС; об'єктові формування ЦЗ; галузеві та об'єктові спеціалізовані служби ЦЗ; державні пожежно-рятувальні підрозділи (частини), що забезпечують відомчу пожежну охорону; добровільні формування ЦЗ [294, пп. 12, 13, 16].

Режими функціонування функціональної підсистеми встановлюються відповідно до ст. 11–15 КЦЗУ, заходи з їхньої реалізації визначаються відповідно до Положення про ЄДС ЦЗ.

Функціональна підсистема провадить свою діяльність відповідно до планів основних заходів ЦЗ функціональної підсистеми на рік. Ліквідація наслідків НС здійснюється згідно з планами реагування на НС відповідного рівня [Там само, пп. 7–11, 13].

Аналіз організаційно-правових засад діяльності функціональних підсистем дозволяє констатувати, що чинне українське законодавство передбачає таку модель, коли при встановленні їхніх кількості, назви та функцій береться за основу характер компетенції центрального ОВВ, який створює певну функціональну підсистему. Унаслідок цього роль цих органів управління функціональних підсистем в ЄДС ЦЗ обмежується певними вузьковідомчими цільовими напрямками діяльності, що зорієнтовані на вирішення окремих заходів ЦЗ (наприклад, МВС створює лише одну функціональну підсистему – «Забезпечення охорони громадського порядку і організації безпеки дорожнього руху», Мінекономрозвитку – «Підсистему державного матеріального резерву» (через Держрезерв); ДСНС – «Підсистему реагування на надзвичайні ситуації, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт» тощо).

Одним із головних недоліків чинної моделі побудови ЄДС ЦЗ, у частині як функціональних, так і територіальних підсистем, є відсутність комплексного підходу до вирішення завдань ЦЗ у країні та чіткого розмежування меж відповідальності між органами управління функціональних і територіальних підсистем, фраг-

ментарне та періодичне виконання центральними ОВВ, їхніми територіальними органами та суб'єктами господарювання окремих функцій щодо ЦЗ, а також відсутність чіткої кореляції між завданнями зазначених суб'єктів щодо ЦЗ та конкретними видами НС.

Незважаючи на наявність зовнішніх ознак системності, функціональні підсистеми не створюють умов для цілісності ЄДС ЦЗ, а також не забезпечують повного та всебічного виконання на загальнодержавному рівні завдань щодо ЗНТ від НС техногенного і природного характеру та соціальних і воєнних НС.

На підтвердження цього твердження зауважимо, що значну частину завдань ЦЗ, зокрема щодо запобігання виникненню й реагування на соціальні та воєнні НС, неможливо ефективно вирішувати суто в межах системи ОВВ, не залучивши до складу ЄДС ЦЗ вищі органи державної влади (наприклад, Президента України), а також державні органи зі спеціальним статусом: СБУ, РНБО.

Наприклад, на сьогодні в Україні жодна функціональна підсистема та спеціалізована служба ЦЗ не призначена безпосередньо для виконання завдань щодо ЗНТ від соціальних НС. Безперечно, у певній частині, ці завдання мають вирішуватися функціональними підсистемами, створюваними МВС, Мінінфраструктури, Мінагрополітики, ДСНС та іншими центральними ОВВ, які мають статус суб'єктів боротьби з тероризмом (згідно зі ст. 4 ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV [267]). Однак, зважаючи на те, що головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю є СБУ, без участі цього державного правоохоронного органу вирішувати питання щодо протидії соціальним НС, на наш погляд, не вбачається за можливе.

Відповідно до ст. 10 КЦЗУ територіальні підсистеми діють в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Положення про територіальні підсистеми розробляються на підставі типового положення про таку підсистему і затверджуються, відповідно, Радою міністрів АР Крим чи МДА за погодженням із центральним ОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ.

Ланки територіальних підсистем створюються:

- Радою міністрів АР Крим – у районах АР Крим;
- районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями – у районах, районах у містах Києві та Севастополі;
- ОМС – в обласних центрах, у містах обласного і районного значення.

Положення про ланку територіальної підсистеми затверджується органом, що її створив.

Безпосереднє керівництво територіальною підсистемою, її ланкою покладається на посадову особу, яка очолює орган, що створив таку підсистему, ланку.

Безпосереднє керівництво територіальною підсистемою АР Крим покладається на Раду міністрів АР Крим.

До складу територіальних підсистем та їхніх ланок входять органи управління та підпорядковані їм сили ЦЗ, відповідні суб'єкти господарювання [185].

Метою створення територіальної підсистеми є здійснення заходів щодо захисту населення і територій від НС у мирний час та в особливий період у відповідному регіоні, а її завдання визначаються в Типовому положенні про територіальну підсистему, яке наразі налічує 13 позицій таких завдань [398, п. 4]. Ми не вважаємо за потрібне наводити цей перелік, оскільки він є схожим із завданнями функціональних підсистем (що наводились нами вище), з тією лише різницею, що завдання територіальних підсистем мають виконуватись на територіальному рівні.

Для дослідження інституціональних засад функціонування територіальних підсистем нами взяті за основу обласний адміністративно-територіальний рівень, на прикладі якого ми спробуємо показати основні проблеми, характерні для більшості відповідних підсистем та їхніх ланок.

Згідно з п. 9 Типового положення про територіальну підсистему управління нею здійснюють:

- на регіональному рівні – Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, підрозділи з питань ЦЗ, що утворюються в їхньому складі, територіальні органи ДСНС;

- на місцевому рівні – районні, районні у м. Києві та Севастополі держадміністрації, виконавчі органи міських (міст республіканського АР Крим та обласного значення) рад, підрозділи з питань ЦЗ, що утворюються в їхньому складі, виконавчі органи селищних та сільських рад, підрозділи територіальних органів ДСНС;

- на об'єктовому рівні – керівник суб'єкта господарювання, а також підрозділи (посадові особи) з питань ЦЗ, що утворюються (призначаються) відповідно до законодавства [Там само].

Зі змісту відповідної правової норми чітко видно, що на регіональному та місцевому рівнях передбачено функціонування декількох суб'єктів, що здійснюють функції управління створюваними ними територіальними підсистемами та їхніми ланками.

Отже, беручи до уваги те, що положення про територіальні підсистеми затверджуються МДА, вбачається за доцільне почати розгляд інституціональних засад їхньої діяльності саме з цих органів.

Обласні, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації. Оскільки місцеві ОБВ покликані здійснювати виконавчу владу на відповідних територіях та інтегровані до системи цих органів, вони у новітній історії нашої країни завжди відігравали ключову керівну роль у питаннях ЦО, ЗНТ від НС техногенного та природного характеру, ЦЗ, виконуючи широкий обсяг повноважень у цих сферах.

Як ми вже зазначали, обласні, Київська та Севастопольська міські, РДА є постійно діючими органами управління ЦЗ на регіональному та місцевому рівнях, відповідно [294, п. 10].

Статусним законом, що визначає організацію, повноваження та порядок діяльності МДА, є ЗУ «Про МДА». У цьому законі визначено деякі повноваження МДА з питань ЦЗ, які розосереджено в різних статтях цього нормативно-правового акта, як-то:

- здійснюють на відповідних територіях державний контроль за станом захисних споруд ЦЗ (ЦО) (п. 16, ст. 16);

- інформують населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що вживаються до його поліпшення (п. 6, ст. 21);

- організовують роботу з ліквідації наслідків екологічних аварій, залучають до цих робіт підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та громадян; (п. 7 ст. 21);

- розглядають проектну документацію на будівництво захисних споруд ЦЗ (ЦО) та розділ щодо інженерно-технічних заходів ЦЗ (ЦО) у складі містобудівної документації (п. 13, ст. 25);

- перевіряють наявність і утримання в готовності локальних систем раннього виявлення НС на об'єктах, що підлягають обладнанню системами раннього виявлення НС; наявність і готовність до використання в НС засобів колективного та індивідуального захисту населення, майна ЦЗ, стан утримання їх та ведення обліку (п. 14, ст. 25);

- перевіряють підготовку населення до дій у НС (п. 15, ст. 16);

- здійснюють заходи, пов'язані з ЦЗ на відповідній території [324].

Слід звернути увагу на таку прогалину, як відсутність у ст. 13 ЗУ «Про МДА», що містить перелік питань, вирішуваних МДА, будь-яких питань, що стосуються ЦЗ [Там само]. Вважаємо, що ця стаття Закону потребує доповнення такою позицією, як питання ЦЗ.

Крім цього, на наш погляд, було б конче потрібно доповнити Главу 2 «Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій» ЗУ «Про МДА» окремою статтею «Повноваження в галузі цивільного захисту», до якої включити перелічені вище повноваження МДА в цій сфері, що закріплені в різних статтях цього законодавчого акта, а також ті їхні повноваження з питань ЦЗ, які зараз визначено в ч. 1 ст. 19 КЦЗУ.

Одним з основних завдань МДА є виконання Конституції, законів України, актів Президента України, КМУ, інших ОБВ вищого рівня [324, п. 1 ст. 2], а правовий статус МДА встановлюється Конституцією України, ЗУ «Про МДА» та іншими законами України [Там само, ст. 7].

У ч. 1 ст. 19 КЦЗУ міститься перелік конкретних повноважень МДА у сфері ЦЗ, який налічує 30 позицій, і цей перелік не є вичерпним [185]. З метою сформулювати уявлення про характер та обсяг компетенції МДА у цій сфері наведемо вибірково лише деякі їхні повноваження:

- забезпечення ЦЗ на відповідній території;
- забезпечення виконання завдань створеними ними територіальними підсистемами та їхніми ланками;
- розроблення та забезпечення реалізації регіональних, місцевих програм та планів заходів у сфері ЦЗ, зокрема спрямованих на захист населення і територій від НС та запобігання їхньому виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки;
- керівництво створеними ними АРС, формуваннями та спеціалізованими службами ЦЗ, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їхньої діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням;
- створення за погодженням з центральним ОБВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ, та підтримання в постійній готовності територіальної системи централізованого оповіщення, здійснення її модернізації та забезпечення функціонування;
- контроль над станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічною та епідемічною ситуацією, місцями захоронення біологічних матеріалів, заражених активними формами бактерій;
- розроблення та здійснення на відповідній території заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання, що належать до сфери їхнього управління, в особливий період;
- створення й використання матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків НС;
- здійснення контролю над утриманням та станом готовності захисних споруд ЦЗ;
- здійснення інших повноважень у сфері ЦЗ, передбачених КЦЗУ та іншими законодавчими актами [185, ч. 1, ст. 19].

У ч. 3 ст. 19 КЦЗУ закріплено важливе положення стосовно того, що організація заходів ЦЗ в територіальних підсистемах здійснюється Радою міністрів АР Крим, МДА, ОМС [Там само].

З точки зору забезпечення ефективності виконання заходів ЦО територіальними підсистемами ефективним правовим інструментом є прийняття головами МДА, у межах компетенції, розпоряджень, що є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами [324, ст. 6].

Крім того, системний аналіз норм ЗУ «Про МДА», що визначають взаємовідносини МДА з територіальними органами центральних ОВВ, з МДА нижчого рівня (наприклад, ОДА з РДА), ОМС, юридичними особами [Там само, ст. 31, 33–36] показав, що голови МДА мають певні законні важелі впливу на відповідні органи, які в установленому порядку використовуються ними, зокрема під час реалізації державної політики у сфері ЦЗ та здійснення функцій керівництва діяльністю відповідних територіальних підсистем.

Підрозділи з питань ЦЗ МДА. Не заглиблюючись в історію формування системи ОВВ, а також їхніх структурних підрозділів, призначених для вирішення завдань ЦО, ЗНТ від НС тощо, вважаємо за потрібне зазначити наступне.

Ще в першому прийнятому в незалежній Україні Положенні про територіальні штаби ЦО, затверджене постановою КМУ від 20 грудня 1993 р. № 1055 [316], передбачалось існування у складі обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі МДА штабів ЦО (за принципом подвійного підпорядкування). При цьому вельми важливою в контексті формування системи територіальних органів Штабу ЦО імперативною нормою, яку містило відповідне Положення, була норма про те, що територіальні штаби ЦО створюються в АР Крим, областях, містах, районах, районах у містах, селищах, сільрадах [316, п. 1].

За часів незалежності України територіальні штаби ЦО зазнали декілька реорганізацій, через що їхні функції та завдання у сфері ЦО, ЗНТ від НС постійно коригувались. У зв'язку з динамічним розвитком вітчизняного законодавства з відповідних питань, а також із відсутністю в центральних ОВВ, відповідальних за реалізацію державної політики у сферах ЦО, ЗНТ від НС, ЦЗ (Штаб ЦО, МНС та ЧК, МНС, ДСНС), стратегічного бачення розвитку державної системи ЦЗ, трансформаційні процеси в органах управління територіальних підсистем на регіональному та місцевому рівнях набули регулярного характеру.

Після прийняття Указу № 47/2003 МНС та ЧК почало активно проводити політику створення на базі власних органів із питань пожежної безпеки в областях, містах та районах відповідних головних управлінь (управлінь) та відділів МНС та ЧК, поклавши на них значну частину повноважень із питань ЗНТ від НС, які виконували управління та відділи з питань НС ОДА та РДА.

На сьогодні підрозділи з питань ЦЗ МДА залишаються одними з ключових галузевих суб'єктів забезпечення ЦЗ на територіальному рівні, оскільки виконують функції та повноваження у сфері ЦЗ, покладені на відповідні МДА. Однак слід констатувати, що наразі в нашій країні немає єдиного підходу до визначення статусу, назви, організаційної структури та компетенції підрозділів з питань ЦЗ МДА, оскільки ст. 5 ЗУ «Про МДА» надає право голові МДА самостійно формувати її склад, керуючись типовим положенням про структурні підрозділи МДА та рекомендаційним переліком її структурних підрозділів, що затверджуються КМУ [324].

Про суперечливе ставлення КМУ, центральних ОВВ, які забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері ЦЗ, до ролі підрозділів з питань ЦЗ МДА у процесах реалізації в Україні державної політики в зазначеній сфері на територіальному рівні, досить красномовно свідчить той факт, що в період з 13 липня 2012 р. до 22 березня 2016 р. рекомендаційні переліки структурних підрозділів МДА взагалі не передбачали існування у складі цих місцевих ОВВ структурних підрозділів з питань ЦЗ.

Територіальні органи ДСНС. У новітній історії України один з найбільш важливих та, водночас, неоднозначних етапів реформування державного управління у сферах ЦО та ЗНТ від НС торкнувся територіальних органів МНС та ЧК, коли, відповідно до Указу № 47/2003, цьому міністерству було передано Державний департамент пожежної безпеки як урядовий орган державного управління, шляхом його виведення зі складу МВС, а також підпорядковані зазначеному Департаменту органи управління, заклади, установи і підрозділи [315].

До ухвалення на вищому рівні цього державно-управлінського рішення однією з основних ознак та, водночас, стабілізаційним чинником інституційної побудови систем ЦО та ЄДС НС була їхня централізація, поряд із концентрацією повноважень та відповідальності у сферах ЦО та ЗНТ від НС на всіх організаційно-правових рівнях управління в одного ключового галузевого суб'єкта державного управління.

Відомий вітчизняний фахівець з питань державного управління та адміністративного права В. Авер'янов абсолютно правий у тому, що з точки зору науково-системної 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 [96, с. 22].

Попри те, що відповідно до територіально-виробничого принципу ЦО, функції та обов'язки з питань ЦО та ЗНТ від НС зако-

нодавчо покладались майже на всі ОБВ, а також на ОМС, основу інституційної моделі національної системи протидії НС складала досить чітка вертикаль єдиного центрального ОБВ, відповідально-го за здійснення державної політики у відповідній сфері владних відносин (з 1991 р. таким органом виступав Штаб ЦО, а з 1996 р. – МНС та ЧК), з моноцентричною структурою на всіх рівнях.

Зокрема, у період з 1991 по 1996 рр. на державному рівні таким суб'єктом виступав КМУ; на центральному – Штаб ЦО; на регіональному – штаби ЦО областей, м.м. Києва та Севастополя, АР Крим; на місцевому – виконавчі комітети місцевих рад, а в містах, віднесених до груп ЦО, ще й місцеві територіальні штаби ЦО.

Після створення у 1996 р. МНС та ЧК суб'єктний склад постійно діючих органів управління у сфері ЦО та ЗНТ від НС на центральному, регіональному та місцевому рівнях зазнав певних змін, оскільки відтоді на центральну рівні основним галузевим суб'єктом державного управління у вказаній сфері виступало відповідне профільне міністерство, на регіональному – головні управління (управління) з питань НС та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, на місцевому – виконавчі комітети місцевих рад, а в містах, віднесених до груп ЦО, ще й управління (відділи) з питань НС.

Організаційна структура системи державного управління у сфері ЦО та ЗНТ від НС України за наведеною вище моделі з різних причин не була досконалою, але, поза всяким сумнівом, домінування в ній моноцентричного підходу, поряд із відпрацьованими роками механізмами міжвідомчої координації й комунікації між суб'єктами державного та муніципального управління, а також силами ЦО та ЄДС НС у питаннях протидії НС різного характеру та з наявними в країні на той час військами ЦО, було плюсом цієї системи, дозволяло в умовах ресурсних обмежень вирішувати на належному рівні поставлені перед системою завдання.

Після прийняття Указу № 47/2003 територіальні органи (головні управління, управління, відділи) МНС України досить швидко перетворились на ключових галузевих суб'єктів з реалізації державної політики у сфері ЗНТ від НС (а згодом і ЦЗ) на рівні областей, районів та міст. Нині цими суб'єктами є територіальні управління (відділи, сектори) ДСНС.

Як ми вже зазначали, територіальні органи ДСНС та їхні підрозділи мають статус постійно діючих органів управління ЦЗ, до повноважень яких належать питання організації та здійснення заходів ЦЗ на відповідних регіональному та місцевому рівнях.

Аналогічним статутом наділено також і місцеві ОБВ, їхні структурні підрозділи з питань ЦЗ, а також ОМС, а саме виконавчі органи рад різних рівнів.

Територіальні органи ДСНС були створені та діють на підставі: ст. 21 ЗУ «Про центральні ОВВ» [370], Положення про ДСНС [293], Типового положення про територіальні органи міністерства та інші центральні ОВВ [312], постанови КМУ від 21 січня 2013 р. № 33 [369] та наказу ДСНС від 13 квітня 2016 р. № 175 «Про внесення змін до установчих документів територіальних органів ДСНС України» [126]. Цим наказом ДСНС було затверджено в новій редакції Положення про територіальні органи ДСНС, які тепер є чинними.

Аналіз відповідних положень про територіальні органи ДСНС засвідчує, що ці постійно діючі органи управління ЦЗ на сьогодні є головними галузевими суб'єктами державного управління в питаннях реалізації державної політики у сфері ЦЗ на регіональному рівні. Їх наділено широким колом функцій та повноважень у зазначеній сфері державно-управлінських відносин. Наприклад, згідно з наказом ДСНС від 16 квітня 2016 р. № 175, Положення про Головне управління ДСНС у Харківській області містить 71 позицію функцій цього територіального органу у сфері ЦЗ та інших, функціонально близьких напрямках діяльності (забезпечення пожежної та техногенної безпеки, аварійно-рятувальної справи тощо) [253]. При цьому цей перелік не є вичерпним.

Звертає на себе увагу наявність некоректних з техніко-юридичної точки зору формулювань деяких окремих функцій та повноважень територіальних органів ДСНС, закріплених у положеннях про ці органи. У конструкції багатьох функцій використовується словосполучення «бере участь у ...». Наприклад, «бере участь у формуванні проектів планів у сфері цивільного захисту регіонального рівня на мирний час та в особливий період» або «бере участь у підготовці органів управління територіальної підсистеми ЄДС ЦЗ та її ланок» [Там само, п. п. 3, 4 п. 4].

Зважаючи на вимогу ч. 2 ст. 19 Конституції України, таких абстрактних формулювань слід уникати, визначаючи повноваження з питань ЦЗ будь-яких органів державної влади чи ОМС, оскільки вони не дозволяють чітко зрозуміти, у чому конкретно полягає зміст функції відповідного органу та де межі саме його відповідальності за невиконання чи неналежне виконання повноваження.

Проведений нами вибірковий порівняльний аналіз завдань та функцій деяких територіальних органів ДСНС із завданнями та функціями відповідних місцевих ОВВ та їхніх структурних підрозділів із питань ЦЗ показав, що з низки завдань та функцій щодо реалізації державної політики з питань ЦЗ, а також стосовно здійснення керівних функцій по відношенню до відповідних територіальних підсистем ЄДС ЦЗ має місце дублювання повноважень між вказаними постійно діючими органами управління ЦЗ.

Приміром, одним з основних завдань Управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Сумській області є реалізація державної політики у сфері ЦЗ на відповідній території, а однією з функцій – здійснення безпосереднього керівництва діяльністю територіальної підсистеми ЄДС ЦЗ [256, п. 3, п.п. 1 п. 4]. Водночас, як убачається з Положення про Департамент цивільного захисту населення Сумської ОДА, цей департамент є органом управління Сумської обласної територіальної підсистеми ЄДС ЦЗ, який, зокрема, забезпечує виконання цієї підсистемою та її ланками покладених на них завдань, а також реалізує в межах повноважень державну політику у сфері ЦЗ [254, пп. 1, 3].

Проведений нами вибірковий аналіз організаційних структур підрозділів із питань ЦЗ ОДА та деяких територіальних органів ДСНС у регіонах засвідчує наявність в їхньому складі схожих за назвою та функціями структурних підрозділів (управлінь, відділів, секторів), що також вказує на дублювання компетенції з питань ЦЗ між вказаними інституціями.

Якщо згадати норму КЦЗУ про те, що забезпечення ЦЗ на території області є функцією відповідної ОДА [185, п. 1 ч. 1 ст. 19], стає чітко зрозуміло, що на регіональному рівні функціонує тріада суб'єктів забезпечення ЦЗ, компетенції яких у питаннях ЦЗ значною мірою перегукуються. Оскільки всі ці державні органи фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, є достатні правові та фактичні підстави говорити про неефективне використання бюджетних коштів.

Конфігурацію постійно діючих органів управління ЦЗ на обласному рівні наведено на рис. 3.4.

У контексті необхідності забезпечення ефективної комунікації, взаємодії та координації між різними органами управління територіальних підсистем ЄДС ЦЗ не можна оминати той факт, що в чинному законодавстві закріплено складні, іноді суперечливі механізми державно-управлінських відносин між цими органами.

Наприклад, згідно з ч. 2, 3 ст. 31 ЗУ «Про МДА», голови МДА координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних ОВВ та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. Із питань здійснення повноважень МДА керівники територіальних органів міністерств та інших центральних ОВВ підзвітні й підконтрольні головам відповідних МДА [324].

Однак чинні на сьогодні положення про головні управління (управління) ДСНС в областях та в м. Севастополі, затверджені наказом ДСНС від 13 квітня 2016 р. № 175, не містять норми про те, що керівники відповідних територіальних органів ДСНС є підзвітними і підконтрольними головам МДА з питань здійснення



Рис. 3.4. Конфігурація постійно діючих органів управління ЦЗ на обласному рівні

повноважень МДА. Формулювання аналогічного повноваження керівників головних управлінь (управлінь) ДСНС у регіонах, закріпленого в положеннях про ці територіальні органи ДСНС, має суттєві відмінності.

Приміром, як убачається з Положення про Головне управління ДСНС у Рівненській області, його начальник «звітує перед головою ДСНС України, головою Рівненської обласної державної адміністрації *щодо виконання покладених на Головне управління завдань та планів роботи*» (курсив наш. – С. А.) [252, абз. 6 п. 11], а «голова Рівненської обласної державної адміністрації координує діяльність Головного управління і сприяє у виконанні покладених на нього завдань» [252, абз. 4 п. 1].

Також є очевидною неузгодженість між нормами ч. 2 та ч. 3 ст. 31 ЗУ «Про МДА» щодо визначення характеру державно-управлінських відносин між головою МДА та керівником територіального органу ДСНС: підзвітність і підконтрольність (що є складо-

вими субординації та підпорядкованості) керівників Головних управлінь (управлінь) ДСНС головам відповідних МДА не узгоджується з положенням про те, що останні координують діяльність зазначених територіальних органів ДСНС.

Характер державно-управлінських відносин між постійно діючими органами управління ЦЗ на обласному рівні показано на рис. 3.4.

Необхідно зазначити, що аналогічна ситуація спостерігається також і на нижчих організаційно-правових рівнях управління, зокрема районному та міському, де деякі конкретні функції структурних підрозділів територіальних органів ДСНС (управлінь, відділів) перетинаються з компетенцією РДА, ОМС та їхніх підрозділів із питань ЦЗ, а всі ці суб'єкти в ЄДС ЦЗ також мають статус постійно діючих органів управління ЦЗ (п. 10 Положення про ЄДС ЦЗ [294]).

Отже, слід констатувати, що починаючи з 2003 р. по цей час на рівні територіальних підсистем ЄДС ЦЗ та їхніх місцевих ланок має місце багатосуб'єктний склад постійно діючих органів управління, функції та повноваження між якими, незважаючи на нещодавно проведену в Україні кодифікацію законодавства у сфері ЦЗ, дотепер остаточно чітко не розмежовано.

Вважаємо, що з метою опрацювання обґрунтованих пропозицій до ВРУ та КМУ щодо внесення змін у чинне законодавство стосовно недопущення дублювання повноважень із питань ЦЗ між територіальними органами ДСНС та іншими суб'єктами забезпечення ЦЗ, які функціонують на регіональному та місцевому рівнях, сьогодні є вкрай актуальним проведення об'єктивного та незалежного структурно-функціонального обстеження діяльності територіальних підсистем ЄДС ЦЗ. Практична реалізація наведеної пропозиції є необхідною умовою розроблення ефективної концепції реформування ЄДС ЦЗ та, зокрема, ДСНС.

Керівні органи підприємств, установ та організацій (об'єктовий рівень). Відповідно до п. 10 Положення про ЄДС ЦЗ на об'єктовому рівні постійно діючими органами управління ЦЗ, до повноважень яких належать питання організації та здійснення заходів ЦЗ, є керівні органи підприємств, установ та організацій, а також підрозділи (посадові особи) з питань ЦЗ, що утворюються (призначаються) такими органами відповідно до законодавства [Там само]. У свою чергу, згідно з п. 9 Типового положення про територіальну підсистему, керівник суб'єкта господарювання, а також підрозділи (посадові особи) з питань ЦЗ, що утворюються (призначаються) відповідно до законодавства, здійснюють управління територіальною підсистемою на об'єктовому рівні [398].

Завдання та обов'язки суб'єктів господарювання у сфері ЦЗ визначено в ст. 20 КЦЗУ та інших законодавчих актах.

Наприклад, у ч. 1 ст. 20 КЦЗУ закріплено доволі широкий перелік конкретних завдань і обов'язків суб'єктів господарювання у сфері ЦЗ, який налічує 24 позиції, причому він не є вичерпним, оскільки у п. 25 цієї статті визначено, що відповідні суб'єкти виконують інші завдання і заходи у сфері ЦЗ, передбачені іншими законодавчими актами [185].

Для ілюстрації характеру та масштабу завдань суб'єктів господарювання з питань ЦЗ наведено лише кілька з них (з повним переліком можна ознайомитися, звернувшись до нормативного першоджерела [Там само]. – С. А.):

- забезпечення виконання заходів у сфері ЦЗ на об'єктах суб'єкта господарювання;
- забезпечення відповідно до законодавства своїх працівників засобами колективного та індивідуального захисту;
- розміщення інформації про заходи безпеки та відповідну поведінку населення в разі виникнення аварії;
- організація та здійснення під час виникнення надзвичайних ситуацій евакуаційних заходів щодо працівників та майна суб'єкта господарювання;
- створення об'єктових формувань ЦЗ відповідно до КЦЗУ та інших законодавчих актів, необхідної для їхнього функціонування матеріально-технічної бази і забезпечення готовності таких формувань до дій за призначенням;
- створення диспетчерських служб відповідно до КЦЗУ та інших законів, необхідних для забезпечення безпеки об'єктів підвищеної небезпеки;
- оцінювання ризиків виникнення НС на об'єктах суб'єкта господарювання, здійснення заходів щодо неперевищення прийнятних рівнів таких ризиків;
- здійснення навчання працівників з питань ЦЗ, у тому числі правилам техногенної та пожежної безпеки;
- проведення об'єктових тренувань і навчань з питань ЦЗ;
- забезпечення аварійно-рятувального обслуговування суб'єктів господарювання відповідно до вимог ст. 133 КЦЗУ;
- здійснення за власні кошти заходів ЦЗ, що зменшують рівень ризику виникнення НС;
- забезпечення дотримання вимог законодавства щодо створення, зберігання, утримання, використання та реконструкції захисних споруд ЦЗ;
- створення і використання матеріальних резервів для запобігання виникненню та ліквідації наслідків НС [Там само].

У ЗУ «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 р. № 2245-III визначено обов'язки суб'єктів господарювання (юридичних або фізичних осіб), які мають у своїй власності або користуванні хоча б один об'єкт підвищеної небезпеки¹, а також межі їх відповідальності [328, ст. 8–11, 15–17].

У ч. 2 ст. 20 КЦЗУ встановлено конкретні вимоги до певних суб'єктів господарювання щодо створення структурних підрозділів та призначення посадових осіб з питань ЦЗ, а саме:

- у суб'єктах господарювання, віднесених до відповідних категорій ЦЗ, з чисельністю працюючих понад 3 тис. осіб створюються підрозділи з питань цивільного захисту;

- у суб'єктах господарювання, а також закладах охорони здоров'я із загальною чисельністю працюючих та осіб, які перебувають на лікуванні, від 200 до 3 тис. осіб та у суб'єктах господарювання, віднесених до другої категорії ЦЗ, призначаються посадові особи з питань ЦЗ;

- у навчальних закладах з денною формою навчання з чисельністю 500 і більше осіб, які навчаються, призначаються посадові особи з питань ЦЗ;

- у суб'єктах господарювання з чисельністю працюючих до 200 осіб призначаються особи з питань ЦЗ за рахунок штатної чисельності суб'єкта господарювання [185].

Згідно з частинами 3, 4 ст. 20 КЦЗУ громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до Закону як підприємці, виконують заходи ЦЗ особисто.

Порядок діяльності підрозділів з питань ЦЗ або призначених осіб визначається відповідними положеннями про них або посадовими інструкціями. Положення про підрозділ (посадова інструкція працівника) з питань ЦЗ затверджується керівником, що його створив (призначив), на підставі типового положення про такий підрозділ, що затверджується центральним ОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ [Там само].

За нашими даними, відповідне типове положення дотепер не затверджено, що, по суті, унеможливляє застосування в державі єдиного підходу до регламентації прав та обов'язків структурних підрозділів та посадових осіб з питань ЦЗ, які створюються (призначаються) керівними органами підприємств, установ та організацій. Проте,

¹ Об'єкт підвищеної небезпеки – об'єкт, на якому використовуються, виготовляються, переробляються, зберігаються або транспортуються одна або кілька небезпечних речовин чи категорій речовин у кількості, що дорівнює нормативно встановленим пороговим масам або перевищує їх, а також інші об'єкти як такі, що відповідно до закону є реальною загрозою виникнення НС техногенного та природного характеру [328, ст. 1].

як це видно з Плану підготовки проектів регуляторних актів МВС у ДСНС на 2016 р., підготовку проекту наказу МВС «Про затвердження Типового положення про підрозділ з питань цивільного захисту суб'єкта господарювання» заплановано на серпень 2016 р. [249].

Слід погодитися з думкою М. Донських та В. Решетніка, які зазначають, що для більшості підприємств, установ, організацій тільки дві особи, згідно з КЦЗУ, виконують свої обов'язки відповідно до штату установи – це керівник та посадова особа з питань ЦЗ. Усі інші посадові особи, які входять до органів управління та сил ЦЗ установи, призначаються керівником з числа працівників, які виконують свої обов'язки за основним місцем роботи. Виконання обов'язків з питань ЦЗ, як правило, не передбачено їхнім трудовим (колективним) договором. Тобто виділення робочого часу на виконання покладених завдань із питань ЦЗ не передбачено, якщо обов'язки виконуються в позаробочий час – робота не оплачується. Цей аспект, звичайно, не стимулює працівників, залучених до виконання завдань ЦЗ установи. В умовах ринкових економічних відносин в Україні виконання завдань ЦЗ залишається, як і за радянських часів, громадським обов'язком більшості працівників установи. І хоча цивільний захист є функцією держави, тільки навчання працівників з питань ЦЗ здійснюється в робочий час і передбачене чинним законодавством. Вважається за доцільне змінити такий підхід до формування структур ЦЗ суб'єктів господарювання. На законодавчому рівні необхідно чітко визначити можливість залучення керівником своїх працівників до виконання завдань у сфері ЦЗ, його права (обов'язки) щодо матеріального стимулювання такої діяльності або виділення на це певного робочого часу [138, с. 26].

Також ми підтримуємо пропозицію колег стосовно того, що для ефективного вирішення завдань ЦЗ доцільно збільшити кількість штатних посадових осіб з питань ЦЗ та покласти саме на них вирішення відповідних завдань. Для підвищення рівня відповідальності та престижу праці посадових осіб з питань ЦЗ необхідно на законодавчому рівні визначити рівень їхніх посад та заробітну плату [Там само].

Проведений нами порівняльний аналіз закріплених у КЦЗУ завдань та обов'язків суб'єктів господарювання з питань ЦЗ із завданнями об'єктів народного господарства за часів радянської ЦО показує, що законодавець доволі широко використав цей досвід. Проте, на наш погляд, таке суто технічне та вибіркове законодавче копіювання окремих правових та науково-методичних положень щодо діяльності радянської ЦО не може дати позитивних результатів з кількох причин:

по-перше, система ЦО СРСР була побудована та функціонувала в умовах принципово іншої економічної моделі (державної

планової економіки), ніж та, що зараз формується в Україні (ринкова ліберальна модель);

по-друге, об'єкти народного господарства перебували в державній власності (загальнодержавній та комунальній) та були інтегрованими в загальнодержавний механізм економічного, оборонного та мобілізаційного планування, який забезпечувався, зокрема, досить суворими правовими заходами державного примусу;

по-третє, забезпечення стійкості роботи об'єктів та галузей народного господарства у воєнний час (а також і в умовах мирного часу) було однією з чотирьох основних груп завдань радянської ЦО, які, поряд з іншими органами державного, військового та господарського управління, виступали однією з основних інституційних складових ЦО СРСР, уособлюючи територіально-виробничий принцип її організації.

Про роль об'єктів народного господарства в системі ЦО СРСР, а також про ступінь та глибину розроблення інституціональних засад функціонування цієї системи на об'єктовому рівні можна судити, зокрема, з організаційної структури ЦО об'єкта народного господарства, яку наведено у дод. І.

Чинне українське законодавство (Господарський кодекс України, Цивільний кодекс України та інші акти у сфері господарських правовідносин) сьогодні визначає принцип різноманітності форм господарювання та рівноправний характер різних форм власності. Крім того, останнім часом КМУ та Мінекономрозвитку проводять політику щодо дерегуляції економіки [291].

У ринкових умовах, коли отримання прибутків є основною метою діяльності суб'єктів господарювання, а зменшення їхніх витрат – однією з необхідних умов досягнення вказаної мети, більшістю суб'єктів господарювання вирішенню завдань ЦЗ відводиться у кращому разі другорядне значення. За таких підходів аж ніяк не дивує, що в Україні не набула суттєвого поширення практика створення суб'єктами господарювання об'єктових спеціалізованих служб ЦЗ, формувань ЦЗ, комісій із питань НС.

Цілком очевидно, що в таких умовах держава має в установленому законодавством порядку та межах використовувати регуляторні заходи примусу та впливу на приватний сектор економіки, спонукаючи суб'єктів господарювання до виконання завдань ЦЗ (адже нагадаємо, що ЦЗ – передусім функція держави).

На наш погляд, передбачені на сьогодні в чинному законодавстві організаційно-правові механізми контролю з боку органів державної влади, насамперед ДСНС, діяльності суб'єктів господарювання у сфері ЦЗ (проведення перевірок дотримання правил техногенної, пожежної безпеки та ЦЗ; видання приписів, поста-

нов, розпоряджень про усунення порушень вимог законодавства у сфері ЦЗ; застосування адміністративно-господарських санкцій тощо), а також механізми їхньої відповідальності є недостатніми.

Крім наявності у Кодексі України про адміністративні правопорушення ст. 188¹⁶ «Невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань цивільного захисту, нагляду та контролю за станом захисту територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру», на наш погляд, конче потрібно встановити кримінальну відповідальність фізичних осіб та керівних працівників юридичних осіб (у тому числі суб'єктів господарювання) за невиконання або неналежне виконання обов'язків у сфері ЦЗ [184].

Якщо говорити про державний сектор економіки, передусім про бюджетні установи, то тут більшу частину проблем із виконання заходів ЦЗ пов'язано з відсутністю належного фінансування з бюджетів різних рівнів цього напрямку, а також несформованістю (або недостатністю) інституційного та кадрового забезпечення у сфері ЦЗ.

Практика створення в бюджетних установах (закладах освіти, охорони здоров'я тощо), зокрема в РДА, виконавчих органах ОМС, структурних підрозділів з питань ЦЗ не має суцільного характеру. Поширеними є випадки, коли виконання завдань з ЦЗ покладається на працівників у вигляді доповнення до їхніх основних обов'язків (наприклад, коли на штатного працівника з питань охорони праці покладаються обов'язки зі здійснення функцій ЦЗ, що, до речі, суперечить нормам законодавства про охорону праці).

Координаційні органи ЄДС ЦЗ. У Положенні про ЄДС ЦЗ визначено, що до координаційних органів ЄДС ЦЗ належать державна, регіональні, місцеві комісії з питань ТЕБ та НС, комісії з питань НС підприємств, установ, організацій, державна, регіональні, місцеві та об'єктові спеціальні комісії з ліквідації наслідків НС, що утворюються для координації діяльності центральних та місцевих ОБВ, Ради міністрів АР Крим, підприємств, установ та організацій, пов'язаної з ТЕБ, захистом населення й територій, запобіганням виникненню та реагуванням на НС [294, п. 2]. Окремі аспекти діяльності координаційних органів ЄДС ЦЗ розглянемо на прикладі регіональних та місцевих комісій з питань ТЕБ та НС.

Інститут регіональних та місцевих комісій з питань ТЕБ та НС було передбачено ще у складі ЄДС НС (відповідно до Положення про ЄДС НС), але на той час типового положення про відповідні координаційні органи ЄДС НС не існувало, тому практика йшла шляхом затвердження місцевими ОБВ та ОМС положень про зазначені комісії за принципом аналогії із завданнями та функціями ДК з питань ТЕБ та НС [274, п. 3].

Передусім з позитивного боку слід відзначити той факт, що з прийняттям Постанови КМУ «Про затвердження Типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій» від 12 жовтня 2010 р. № 927 в Україні було запроваджено єдиний підхід до регламентації правового статусу (завдань, функцій, прав та обов'язків) зазначених комісій. Ця постанова КМУ вже втратила чинність, а на сьогодні діє Типове положення про відповідні комісії, затверджене постановою КМУ від 17 червня 2015 р. № 409 [311].

Згідно з п. 1 Типового положення комісія з питань ТЕБ та НС є постійно діючим органом, що утворюється Радою міністрів АР Крим, обласною, Київською та Севастопольською міською держадміністрацією, РДА, виконавчим органом міської ради, районною у місті та селищною радою для координації діяльності РДА, ОМС, підприємств, установ та організацій, пов'язаної із забезпеченням ТЕБ, захисту населення і територій від наслідків НС, запобігання виникненню НС і реагування на них [Там само].

Регіональні та місцеві комісії з питань ТЕБ та НС як координаційні органи територіальних підсистем ЄДС ЦЗ та їхніх ланок наділено широким обсягом завдань та функцій щодо різних напрямів державної політики у сфері ЦЗ як у режимі повсякденної діяльності ЄДС ЦЗ, так і в режимах більш високих ступенів готовності цієї державної системи [Там само]. Проте, як показує практичний досвід роботи автора в системі МНС, масштаб законодавчо задекларованих повноважень не віддзеркалює реального впливу регіональних та місцевих комісій з питань ТЕБ та НС на процеси реалізації державної політики з питань ЦЗ на рівні відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Одним із супутніх чинників, що сприяє недостатньо високій ефективності діяльності територіальних комісій з питань ТЕБ та НС є завеликий склад їх (що, однак, цілком природно, враховуючи серйозність та масштаб їхніх повноважень), який формується з представників керівництва місцевих ОБВ, ОМС, їхніх структурних підрозділів та виконавчих органів, відповідно, територіальних органів центральних ОБВ, підприємств, установ та організацій. Це суттєво ускладнює вирішення організаційних питань, пов'язаних із забезпеченням необхідного кворуму (більш ніж двох третин складу комісії). У зв'язку з цим, а також беручи до уваги той факт, що рішення регіональних та місцевих комісій з питань ТЕБ та НС оформлюється протоколом, який підписується головою та відповідальним секретарем комісії [311, п. 9], не можна виключати вірогідності виникнення на практиці ситуації ухвалення цими комісіями управлінських рішень, так би мовити, «у спрощений спосіб», тобто

без проведення засідань комісій у повноважному складі. Особливо це стосується діяльності комісій у спеціальних правових режимах (НС, надзвичайного стану тощо), коли, з одного боку, необхідно забезпечити якомога оперативніше прийняття комісіями тих чи інших рішень, а з іншого – так само, як і за звичайних умов, суворо дотримуватись чинного законодавства.

Іншим, не менш вагомим чинником низької результативності діяльності регіональних та місцевих комісій з питань ТЕБ та НС, є невисока дисципліна виконання прийнятих ними рішень органами державної влади, ОМС, підприємствами, установами та організаціями внаслідок відсутності в цих рішень ознак нормативно-правового акта. Тому зберігає актуальність свого часу сформульована нами пропозиція [6, с. 141] про доцільність встановити (внесенням змін до Типового положення), що рішення регіональних та місцевих комісій з питань ТЕБ та НС (можливо, не з усіх, а з якоїсь окремої категорії питань. – С. А.) оформлюються розпорядженнями голів відповідних МДА. Як відомо, розпорядження голів МДА, у передбачених законодавством випадках, підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції та є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами [324, ст. 6, 41].

Сили ЦЗ. Досліджуючи інституціональні засади розвитку державних систем ЦЗ, не можна оминати такі їхні складові, як сили ЦЗ, що відіграють важливу роль у таких напрямках ЦЗ, як ліквідація наслідків НС, надання допомоги постраждалим та проведення аварійно-рятувальних робіт.

Згідно зі ст. 1 КЦЗУ, сили ЦЗ – це аварійно-рятувальні формування, спеціалізовані служби та інші формування ЦЗ, призначені для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації НС [185, п. 38 ст. 1]. До сил ЦЗ належать: ОРС ЦЗ; АРС; формування ЦЗ; спеціалізовані служби ЦЗ; пожежно-рятувальні підрозділи (частини); добровільні формування ЦЗ [Там само, ч. 1 ст. 22].

Основними завданнями сил ЦЗ є:

- проведення робіт та вжиття заходів із запобігання НС, захисту населення і територій від них;
- проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт;
- гасіння пожеж;
- ліквідація наслідків НС в умовах екстремальних температур, задимленості, загазованості, загрози вибухів, обвалів, зсувів, затоплень, радіоактивного, хімічного забруднення та біологічного зараження, інших небезпечних проявів;
- проведення піротехнічних робіт, пов'язаних зі знешкодженням вибухонебезпечних предметів, що залишилися на території України після воєн, сучасних боєприпасів та підривних засобів

(крім вибухових пристроїв, що використовуються в терористичних цілях), крім територій, які надані для розміщення й постійної діяльності військових частин, військових навчальних закладів, підприємств та організацій ЗСУ, інших військових формувань;

- проведення вибухових робіт для запобігання виникненню НС та ліквідації їхніх наслідків;
- проведення робіт щодо життєзабезпечення постраждалих;
- надання екстреної медичної допомоги постраждалим у районі НС і транспортування їх до закладів охорони здоров'я;
- здійснення перевезень матеріально-технічних засобів, призначених для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, ліквідації наслідків НС та надання гуманітарної допомоги постраждалим унаслідок таких ситуацій;
- надання допомоги іноземним державам щодо проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, ліквідації наслідків НС;
- проведення аварійно-рятувального обслуговування [185, ч. 2 ст. 22].

У Положенні про ЄДС ЦЗ визначено склад сил ЦЗ функціональних і територіальних підсистем [294, пп. 16, 17].

Зокрема, до складу сил ЦЗ функціональних підсистем входять спеціалізовані професійні АРС; об'єктові АРС; об'єктові формування ЦЗ; галузеві та об'єктові спеціалізовані служби ЦЗ; державні пожежно-рятувальні підрозділи (частини), що забезпечують відомчу пожежну охорону; добровільні формування ЦЗ, а до складу сил ЦЗ територіальних підсистем – підрозділи (частини) ОРС ЦЗ; регіональні, комунальні, об'єктові АРС та АРС громадських організацій; об'єктові та територіальні формування ЦЗ; територіальні та об'єктові спеціалізовані служби ЦЗ; добровільні формування ЦЗ.

Організаційно-правові засади функціонування сил ЦЗ визначено у ст. 22–27 КЦЗУ. Вважаємо, що організаційні, правові, економічні та інші аспекти функціонування кожного окремо взятого виду сил ЦЗ являють собою комплекс актуальних науково-практичних завдань, що можуть бути предметом окремих досліджень у різних наукових галузях (державного управління, економічних наук, юридичних наук тощо).

Численні проблеми, пов'язані із забезпеченням готовності сил ЦЗ до дій за призначенням, зводяться до деяких основних, а саме їхньої недостатньої кількості або навіть нестворення взагалі (як, наприклад, добровільних формувань ЦЗ) чи низького рівня готовності через украй недостатнє фінансування та зношення матеріально-технічної бази.

Узагальнена аналітична інформація з цього питання, насамперед щодо стану сил ЦЗ колишнього МНС, була оприлюднена

відповідним міністерством на його офіційному сайті ще у 2007 р. під час підготовки матеріалів до розширеного засідання КМУ, однак наразі цей інтернет-ресурс не є доступним [174]. Також щорічно з'являються національні доповіді, підготовлені МНС, а нині – ДСНС, про стан техногенної та природної безпеки в Україні, де ця проблематику всебічно висвітлено з наведенням конкретних фактичних та статистичних даних.

Тематика щодо інституціональних аспектів забезпечення готовності сил ЦЗ до дій за призначенням як в умовах мирного часу, так і в особливий період виходить за межі нашого дослідження, зокрема з тієї причини, що її компетентний розгляд потребує широкого використання відомостей, не рекомендованих до відкритої публікації, частково й тих, перелік яких затверджений наказом МНС від 26 липня 2011 р. № 755 [290].

Ураховуючи викладене, основну увагу ми зосереджуємо передусім на вирішенні завдань дослідження стану інституціональних засад функціонування та розвитку органів державної влади, ОМС, їхніх структурних підрозділів з питань ЦЗ, координаційних органів функціональних та територіальних підсистем ЄДС ЦЗ (комісій з питань ТЕБ та НС). З метою виокремлення та розгляду ключових проблем щодо інституціональних засад діяльності безпосередньо сил ЦЗ нами обраний такий досить проблемний та відносно новий для вітчизняної практики напрям діяльності АРС, як аварійно-рятувальне обслуговування (див. підр. 4.4).

3.5. Розбудова інституціональних засад діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення цивільного захисту

Аналіз та узагальнення досвіду становлення та функціонування національних систем протидії НС техногенного, природного та іншого характеру в розвинених країнах показує, що в демократичних державах з високим рівнем соціально-економічного, суспільно-політичного та науково-технічного розвитку у виконанні завдань ЦО, а також у розробленні та здійсненні заходів ЦЗ дедалі вагомішу роль відіграють ОМС.

Наприклад, О. Кутинов, який досліджував питання організації ЦО у країнах НАТО, серед іншого, безспідставно стверджує, що організаційна структура ЦО буде розвиватись у напрямі надання місцевим органам ЦО більшої самостійності в цілях забезпечення їм можливості автономного управління, особливо при використанні супротивником засобів масового ураження або у випадку великих стихійних лих чи виробничих аварій [212, с. 18].

Необхідно зазначити, що модель, за якої забезпечується найбільш ефективний спосіб інтеграції ОМС у державні системи ЦЗ та їхні аналоги, визначення їхніх функцій та повноважень щодо ЗНТ від НС, упровадження механізмів узаємодії та координації діяльності муніципальних органів з органами державної влади національного й регіонального рівня, кожна країна обирає самостійно залежно від різних внутрішніх і зовнішніх факторів [241, с. 538–561; 251, с. 318–320; 417, с. 63–100]).

На тлі воєнного конфлікту на сході України, а також незадовільної соціально-економічної ситуації в цілому, у нашій країні тривають активні процеси європейської інтеграції, реформування органів державного управління та ОМС, а також пошуку оптимальної моделі територіальної організації влади.

Ураховуючи викладене, а також те, що інституціональні засади функціонування ЄДС ЦЗ ще остаточно не сформовано, дослідження питань, пов'язаних з особливостями становлення ОМС як суб'єктів забезпечення ЦЗ є актуальним як з науково-теоретичної, так і з практичної точки зору.

Динамічні процеси державного будівництва, соціально-економічного, науково-технічного та суспільно-політичного розвитку, а також всеосяжні процеси глобалізації та зростання природних техногенних, військових, соціальних та інших загроз вимагають постійного пошуку шляхів оптимізації моделей побудови національних систем протидії НС, зокрема щодо організації ефективної взаємодії між органами державної влади, ОМС та іншими інституціями під час виконання завдань ЦО і ЦЗ.

Дослідження процесу формування інституціональних засад діяльності ОМС у незалежній Україні як суб'єктів забезпечення ЦЗ, виявлення особливостей, суперечностей і тенденцій у цьому процесі доцільно почати з констатації того факту, що ще з радянських часів ОМС Української РСР (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради народних депутатів, їхні виконавчі комітети), як і решти колишніх радянських республік, було активно залучено у вирішення завдань ЦО з істотним обсягом функцій і повноважень з цього напрямку.

Незважаючи на домінування територіально-виробничого принципу організації та здійснення заходів ЦО та її суцільний характер, система ЦО, по суті, була централізованою воєнізованою міжвідомчою державною системою, а державно-владні функції в цій сфері концентрувались переважно в системі державних органів, у першу чергу в Штабі ЦО Української РСР та його територіальних органах (штабах ЦО областей, районів, міст, аж до міста, віднесеного до категорії з ЦО), що виступали ключовими

суб'єктами управління в цій сфері на відповідних адміністративно-територіальних рівнях.

Після розпаду СРСР незалежні держави, що утворилися на його теренах, поряд із формуванням інституційних, правових, економічних та інших засад державності, почали поступово створювати на законодавчому рівні власні національні системи ЦО, які на початковому етапі фактично продовжували функціонувати як підсистеми ЦО СРСР, керуючись актами міжнародного гуманітарного права (Женевськими конвенціями) й відповідним союзним законодавством.

Не випадково перші основоположні законодавчі акти з питань ЦО, прийняті суверенними державами, що виникли на пострадянському просторі, робилися за принципом аналогії до законодавства СРСР і, зокрема, зберегли поширені раніше підходи до визначення обсягу та характеру завдань у сфері ЦО органів державної влади та ОМС, а разом з ними й характерні для радянської ЦО недоліки.

У новітній історії нашої держави, що почалася, як відомо, 24 серпня 1991 р. з прийняттям Акта проголошення незалежності України, першим статусним законом, що визначив організаційні та правові засади діяльності ОМС, був Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. № 533-XII (Закон № 533-XII) [325].

Система місцевого самоврядування в Україні на той момент включала, зокрема, сільські, селищні, районні, міські, районні у містах, обласні Ради народних депутатів та їхні органи, що іменувалися *«державними органами місцевого самоврядування»* (курсив наш. – С. А.). При цьому Ради народних депутатів наділялися правом створення своїх виконавчих, розпорядчих та інших органів [325, ст. 21].

У ст. 32 «Повноваження у сфері оборонної роботи» згаданого Закону чітко закріплювалось положення про те, що міська рада керує ЦО в місті.

Системний аналіз інших норм Закону № 533-XII показує, що цей законодавчий акт відносив до повноважень державних ОМС вирішення окремих питань, функціонально належних до предметної сфери ЦЗ, але ці повноваження було сформульовано неповно й безсистемно в числі інших, більш великих блоків галузевої компетенції цих органів.

Наприклад, до компетенції виконавчого комітету сільської, селищної, міської Ради народних депутатів належала така функція, як здійснення у випадках стихійного лиха, екологічних катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, порушення громадського

порядку передбачених Законом особливих заходів, пов'язаних з урятуванням життя людей, захистом їхніх здоров'я і прав, збереженням матеріальних цінностей, підтриманням порядку, з організацією проведення протипожежних заходів [325, п. 3 ст. 30].

Примітним є те, що у вищезгаданому Законі не тільки повноваження ОМС у сфері ЦО не було виділено в окрему категорію галузевих повноважень, але і такі терміни, як «цивільний захист», «захист від надзвичайних ситуацій», «надзвичайна ситуація», у відповідному нормативно-правовому акті не вживались.

Першим прийнятим у незалежній Україні спеціальним законодавчим актом з питань ЦО був ЗУ «Про ЦО», де ЦО України визначалась як державна система органів управління, сил і засобів, що створюється для організації та забезпечення захисту населення від наслідків НС техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру.

Слід звернути увагу на ту обставину, що ЗУ «Про ЦО» *не відносив ОМС до органів управління ЦО* (курсив наш. – С. А.) [371].

Проте вже через рік після прийняття ЗУ «Про ЦО» КМУ було прийняте Положення про ЦО, яке, по-перше, наділило голів виконкомів Рад народних депутатів статусом начальника ЦО на відповідному адміністративно-територіальному рівні, а по-друге, закріпило норму про те, що в містах, районах у містах (крім Києва та Севастополя), селищах і селах керівництво ЦО здійснюють виконкоми відповідних Рад народних депутатів [302].

28 червня 1996 р. було прийнято Конституцію України, розділ ХІ якої присвячено питанням місцевого самоврядування. Тобто на рівні Основного Закону нашої держави було закріплено правову основу місцевого самоврядування в Україні, зокрема, визначено, що до таких органів належать сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи, а до ОМС, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, – районні та обласні ради [192, ст. 140].

Вважаємо за необхідне звернути увагу на низку конституційних положень, що стосуються інституціональних та інших засад діяльності ОМС. Зокрема, у ч. 3, 4 ст. 143 Конституції України визначено, що ОМС можуть надаватися законом окремі повноваження ОБВ. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає ОМС відповідні об'єкти державної власності. ОМС з питань здійснення ними повноважень ОБВ підконтрольні відповідним ОБВ.

У свою чергу, згідно зі ст. 146 Конституції України, інші питання організації місцевого самоврядування, формування, ді-

яльності та відповідальності ОМС визначаються законом [192]. 21 травня 1997 р. було прийнято статусний ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – ЗУ «Про МС в Україні»), що визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу й відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [323].

Зазначений Закон, з-поміж іншого, закріпив кілька повноважень ОМС щодо ЗНТ від НС, які фрагментарно викладались у низці статей, присвячених визначенню делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у різних галузях: земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; оборонної роботи; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [Там само].

Наприклад, до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить:

- здійснення необхідних заходів щодо ліквідації наслідків екологічних катастроф, стихійного лиха, епідемій, епізоотій, інших НС, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;

- організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та ЦО, на відповідній території;

- прийняття у разі стихійного лиха, екологічних катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших НС необхідних заходів щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, урятування життя людей, захисту їхнього здоров'я, збереження матеріальних цінностей [323, ст. 33, 36, 38].

У період з 1997 по 2016 рр. визначені ЗУ «Про МС в Україні» повноваження ОМС з питань ЦЗ практично не змінилися, за винятком того, що з прийняттям КЦЗУ було внесено зміни до п. 3 ст. 36 цього Закону: закріплено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить таке делеговане повноваження, як організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних із ЦЗ на відповідній території (до цього, як було зазначено вище, вживався термін «цивільна оборона»).

У зв'язку з прийняттям ЗУ «Про АРС» (14 грудня 1999 р.) до числа делегованих повноважень ОМС додалось декілька повноважень, пов'язаних у тому числі з діяльністю АРС, а саме:

- створення в установленому порядку комунальних АРС;
- створення резервного фонду для ліквідації НС техногенного та природного характеру;

- розроблення і здійснення заходів щодо матеріально-технічного забезпечення діяльності комунальних АРС;

– організація в установленому порядку навчання особового складу комунальних АРС та АРС громадських організацій [266, ст. 38].

Важливою гарантією незалежності ОМС є норма ст. 67 ЗУ «Про МС в Україні», яка розвиває відповідні положення Конституції. У цій статті ЗУ «Про МС в Україні» закріплено, що держава фінансово забезпечує здійснення ОМС наданих законом повноважень ОВВ у повному обсязі, а рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків ОМС, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Зазначені рішення виконуються ОМС у межах переданих їм фінансових ресурсів [323].

Наступний етап на шляху формування інституціональних засад діяльності ОМС в Україні як суб'єктів забезпечення ЦЗ слід пов'язувати з прийняттям ЗУ «Про ЗНТ від НС» (8 червня 2000 р.) [314] та Положення про ЄДС НС (3 серпня 1998 р.) [280].

Зокрема, відповідно до Положення про ЄДС НС з метою забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання виникненню та реагування на НС, ЦЗ населення в нашій країні було створено ЄДС НС. Ця система являла собою сукупність центральних і місцевих ОВВ, виконавчих органів рад, державних підприємств, установ і організацій з відповідними силами й засобами, які здійснюють нагляд за забезпеченням техногенної та природної безпеки, організують проведення робіт із запобігання НС техногенного та природного походження й реагування у разі їхнього виникнення з метою захисту населення й довкілля, зменшення матеріальних втрат.

Постійно діючими органами управління ЄДС НС на місцевому рівні виступали виконавчі органи рад, а координаційними органами – комісії відповідних рад з питань ТЕБ та НС [280, пп. 2, 3, 10, 13].

Ухвалений через два роки ЗУ «Про ЗНТ від НС» відніс ОМС у межах повноважень, визначених законом, до категорії державних органів управління у сфері ЗНТ від НС техногенного та природного характеру та більш повно й конкретно визначив повноваження ОМС у цій сфері, а саме:

- беруть участь у забезпеченні реалізації політики держави у сфері ЗНТ від НС техногенного та природного характеру;
- здійснюють управління через відповідні територіальні підсистеми ЄДС НС;
- забезпечують проведення евакуаційних заходів у разі виникнення НС техногенного та природного характеру;
- здійснюють підготовку населення до дій у НС техногенного та природного характеру відповідно до своїх повноважень;
- здійснюють збирання інформації та обмін нею у сфері ЗНТ від НС техногенного та природного характеру, забезпечують своє-

часне оповіщення та інформування населення про загрозу виникнення або виникнення НС техногенного та природного характеру;

- створюють фінансові та матеріальні резерви для ліквідації НС техногенного і природного характеру та їхніх наслідків відповідно до законодавства;

- забезпечують організацію і проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, а також підтримання громадського порядку під час їхнього проведення;

- сприяють стійкому функціонуванню об'єктів господарювання в зоні виникнення НС техногенного та природного характеру; здійснюють інші повноваження, визначені законами України, актами Президента України [314, ст. 32].

Слід звернути увагу на той факт, що формулювання повноважень ОМС з питань ЗНТ від НС техногенного та природного характеру, закріплені у ст. 32 ЗУ «Про ЗНТ від НС», були ідентичні компетенції МДА (тобто місцевих органів державної виконавчої влади), що створювало правові передумови для дублювання повноважень між зазначеними органами.

24 червня 2004 р. було прийнято ЗУ «Про правові засади ЦЗ» [344], який визначив правові та організаційні засади у сфері ЦЗ населення і територій від НС техногенного, природного та воєнного характеру, повноваження ОБВ та інших органів управління, порядок створення й застосування сил, їхнє комплектування, проходження служби, а також гарантії соціального і правового захисту особового складу органів і підрозділів ЦЗ.

Згаданий Закон уперше ввів у національне правове поле термін «цивільний захист» і нормативно визначив його як «систему організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, що 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 НС, які загрожують життю та здоров'ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час та в особливий період» [344, ст. 4].

Крім того, ЗУ «Про правові засади ЦЗ» закріпив створення в Україні ще однієї державної системи, призначеної для протидії НС, а саме ЄДС ЦЗ населення і територій як сукупності органів управління, сил і засобів центральних і місцевих ОБВ, ОМС, на які покладається реалізація державної політики у сфері ЦЗ [344, ст. 1]. Цей нормативно-правовий акт відніс ОМС до категорії *місцевих органів управління ЦЗ* (курсив наш. – С. А.) [344, ст. 35].

Найважливішою віхою на шляху становлення національної державної системи ЦЗ та інституціональних засад функціонування ОМС як суб'єктів забезпечення ЦЗ стало прийняття 2 жовтня 2012 р. КЦЗУ [185]. З набранням чинності 1 липня 2013 р. цим кодифікованим актом втратили чинність усі основні галузеві спеціальні закони, що до того часу становили правову основу ЦЗ, а саме ЗУ: «Про ЦО», «Про ЗНТ від НС», «Про АРС», «Про правові засади ЦЗ». Найбільш необхідні та актуальні, з точки зору законодавця, положення зазначених законів було включено до змісту КЦЗУ.

Як ми вже зазначали раніше, забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ здійснюється ЄДС ЦЗ, що складається з функціональних і територіальних підсистем та їхніх ланок [185, ч. 1 ст. 8].

КЦЗУ також встановлено, що ланки територіальних підсистем створюються, зокрема, ОМС – в обласних центрах, у містах обласного та районного значення [185, ч. 3 ст. 10].

Необхідно зазначити, що з прийняттям КЦЗУ ОМС отримали сконцентровані в одному законодавчому акті повноваження у сфері ЦЗ, які після затвердження КМУ Положення про ЄДС ЦЗ (9 січня 2014 р.) [294] були юридично інтегровані в ЄДС ЦЗ як її складові.

Ч. 2 ст. 19 «Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту» КЦЗУ містить 30 позицій повноважень ОМС з питань ЦЗ [185]. Цей перелік не є вичерпним, оскільки в п. 31 ч. 2 ст. 19 КЦЗУ закріплено необхідність забезпечення ОМС здійснення інших повноважень у сфері ЦЗ, передбачених цим Кодексом та іншими законодавчими актами [Там само].

Всеосяжний характер і значний обсяг компетенції ОМС з питань ЦЗ можна проілюструвати формулюваннями деяких повноважень, наприклад:

- забезпечення ЦЗ на відповідній території;
- розроблення та забезпечення реалізації програм і планів заходів у сфері ЦЗ, у тому числі спрямованих на ЗНТ від НС, і запобігання їхньому виникненню, техногенної та пожежної безпеки;
- організація робіт із ліквідації наслідків НС на відповідній території міст, селищ і сіл, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких НС;
- організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт із ліквідації наслідків НС;
- забезпечення виконання завдань створеними ними ланками територіальних підсистем ЄДС ЦЗ;
- організація та здійснення евакуації населення, майна в безпечні райони, їхнє розміщення та життєзабезпечення населення;

- контроль над станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічної та епідемічної ситуації;
- створення й використання матеріальних резервів для запобігання виникненню та ліквідації наслідків НС;
- завчасне нагромадження й підтримання в постійній готовності засобів індивідуального захисту для населення, яке проживає в прогнозованих зонах хімічного забруднення і зонах спостереження суб'єктів господарювання радіаційної небезпеки І і II категорій, і формувань ЦЗ, а також приладів дозиметричного і хімічного контролю та розвідки;
- організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від НС, а також при веденні військових (бойових) дій або внаслідок таких дій;
- організація виконання вимог законодавства щодо створення, експлуатації, технічного обслуговування та реконструкції фонду захисних споруд ЦЗ [185, ч. 2 ст. 19].

Аналіз функцій і повноважень щодо ЦЗ, законодавчо покладених сьогодні на ОМС, показує, що де-юре вони виступають на відповідних адміністративно-територіальних рівнях основними суб'єктами державного управління в зазначеній сфері.

Однак навряд чи такі підходи, використані в КЦЗУ, узгоджуються з нормою п. 3 ст. 36 ЗУ «Про МС в Україні», згідно з якою виконавчі органи сільських, селищних, міських рад організовують *і беруть участь* (курсив наш. – С. А.) у здійсненні заходів, пов'язаних з ЦЗ на відповідній території [323].

На невідповідності обсягу та характеру повноважень ОМС у сфері ЦЗ, визначених, з одного боку, в ЗУ «Про МС в Україні», а з іншого – у КЦЗУ, справедливо акцентують увагу деякі фахівці-практики центрального апарату ДСНС [213, с. 386].

Більше того, використані законодавцем підходи до визначення обсягу повноважень ОМС з питань ЦЗ, на нашу думку, порушують один з основних законів управління – «Закон пропорційності об'єкта і суб'єкта управління», який, як зазначає В. Мамонова, віддзеркалює необхідність певної відповідності керівної і керованої підсистем та їхніх елементів, що забезпечує здатність суб'єкта здійснювати управлінські впливи на об'єкт [218, с. 37]. Також, на наш погляд, не дотримано ще одного з основних законів управління – «Закону поєднання централізації та децентралізації» [218, с. 38–39].

Не варто забувати про те, що ЦЗ, як і ЦО, – це суто загальнодержавні завдання, виконання яких значною мірою невласиве природі місцевого самоврядування. До того ж у нашій країні нині функціонують два центральних ОБВ (що мають відомчі системи власних територіальних органів), покликаних забезпечувати

формування та реалізацію державної політики у сфері ЦЗ, – МВС та ДСНС, відповідно.

Наприклад, як ми вже зазначали раніше, одним з основних завдань ДСНС є реалізація державної політики у сферах ЦЗ, ЗНТ від НС і запобігання виникненню їх, ліквідації НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки [293, п. 3; 12, п. 3], а здійснює ДСНС свої повноваження як безпосередньо, так і через територіальні органи, створені в областях, районах, районах у містах, містах обласного значення та інших адміністративно-територіальних одиницях [293, п. 6; 12, п. 7].

Викладене, звичайно, аж ніяк не означає, що ОМС взагалі не мають залучатись до реалізації заходів державної політики з питань ЦЗ на місцевому рівні, оскільки за існуючої системи територіальної організації влади в країні та адміністративно-територіального устрою, а також територіально-функціонального принципу побудови ЄДС ЦЗ, поза участю ОМС ефективно виконувати завдання ЦЗ на рівні областей, районів, районів у містах, міст, сіл, селищ абсолютно не вбачається за можливе.

У цьому контексті не можна обійти стороною той факт, що в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р, *серед основних повноважень ОМС виконання завдань у сфері ЦЗ взагалі не згадується* (курсив наш. – С. А.). Водночас до повноважень ОМС базового рівня (до яких належать сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи) пропонується віднести гасіння пожеж та забезпечення громадської безпеки [364].

Підсумовуючи розглянуті національні особливості формування інституціональних засад діяльності ОМС як суб'єктів забезпечення ЦЗ, слід констатувати наступне. Протягом новітньої історії незалежної Української держави (1991–2016 рр.) спостерігається стійка тенденція до децентралізації державного управління у сфері ЦЗ, що підтверджується успішними законодавчими спробами поступового, методичного делегування державою ОМС усе більших повноважень у зазначеній галузі.

Водночас ці процеси зазвичай не супроводжуються необхідним фінансовим забезпеченням, що не узгоджується з п. 2 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування [149] (згідно з цим пунктом обсяг фінансових ресурсів місцевих властей відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом. – С. А.), ст. 67 ЗУ «Про МС в Україні» [323] і, в кінцевому підсумку, призводить до істотного зниження ефективності державного управління у сфері ЦЗ як на територіальному рівні, так і в країні в цілому.

Подібна вітчизняна управлінська практика, в умовах крайньої обмеженості ресурсів у ОМС та їхньої широкої загальної компетенції, врешті-решт, призводить до того, що деякими такими органами функції і заходи ЦЗ здійснюються за залишковим принципом (це показово підтверджує практика фінансування видатків на створення матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків НС), або виконуються формально (наприклад, таке масштабне завдання як забезпечення ЦЗ на відповідній території), або взагалі не виконуються (прикладом чого може бути такий проблемний у масштабах всієї країни напрям ЦЗ, як завчасне нагромадження й підтримання в постійній готовності засобів індивідуального захисту для населення, яке проживає у прогнозованих зонах хімічного забруднення, а також приладів дозиметричного і хімічного контролю та розвідки).

Наша країна все ще перебуває у процесі формування дієвої інституціональної моделі державної системи ЦЗ, зокрема пошуку ефективних механізмів розмежування функцій і повноважень, прав та обов'язків у сфері ЦЗ між центральними і місцевими ОВВ та ОМС. У зв'язку з цим для України реальний науковий і практичний інтерес являє вивчення та аналіз прогресивного досвіду становлення та забезпечення ефективного функціонування державних систем ЦЗ та їхніх аналогів у розвинених країнах.

Висновки до розділу 3

Дослідження системи органів державної влади та організації управління у сфері ЦЗ України дозволяє сформулювати такі висновки:

Із набранням чинності КЦЗУ (1 липня 2013 р.) у нашій країні з метою реалізації державної політики у сфері ЦЗ передбачено створення та функціонування ЄДС ЦЗ. Ця система інтегрувала в собі три інші спеціальні державні міжвідомчі системи: ЦО, ЄДС НС, ЄДС ЦЗ ЦЗ населення і територій, які до прийняття КЦЗУ де-юре існували в нашій країні задля забезпечення ЗНТ від НС різного характеру.

ЄДС ЦЗ являє собою сукупність органів управління, сил і засобів центральних та місцевих ОВВ, Ради міністрів АР Крим, виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері ЦЗ. Керівництво ЄДС ЦЗ здійснює КМУ, а безпосереднє керівництво ДСНС.

Законодавство декларує закріплення за ЄДС ЦЗ певного комплексу завдань щодо ЗНТ від НС, але ці завдання не закріплені за конкретними суб'єктами державного управління, а завдання та заходи ЦО у законодавстві не визначено. Тож нині в Україні

відсутня інституціоналізована система ЦО (органи управління ЦО, війська ЦО, спеціалізовані та невоєнізовані формування ЦО тощо), а існуюча ЄДС ЦЗ, у значній мірі використовує організаційний потенціал та матеріально-технічну базу колишньої системи ЦО України та республіканської підсистеми ЦО УРСР.

Має місце багатосуб'єктний склад органів управління ЄДС ЦЗ на державному, регіональному та місцевому рівнях, що є одним з основних чинників дублювання функцій у сфері ЦЗ між відповідними органами державної влади, ОМС, їхніми підрозділами з питань ЦЗ, а також для деконцентрації та розпорошення компетенції в цій сфері між різними суб'єктами забезпечення ЦЗ. Такий підхід створює передумови для існування поліцентричної моделі організації ЄДС ЦЗ на всіх адміністративно-територіальних рівнях, а також формування атмосфери формалізму, канцеляризму та безвідповідальності за стан ЦЗ у країні.

До суб'єктів забезпечення ЦЗ (а також до органів управління ЄДС ЦЗ) не віднесено Президента України, ВРУ, РНБО, СБУ, хоча їхня компетенція й статус у системі органів державної влади зумовлюють необхідність залучення цих органів до категорії зазначених суб'єктів шляхом унесення відповідних змін у чинне законодавство. Значну частину завдань ЦЗ, зокрема щодо запобігання НС та реагування на соціальні й воєнні НС, сьогодні неможливо ефективно вирішувати суто в межах системи ОВВ, не залучивши до складу ЄДС ЦЗ вищі органи державної влади, а також державні органи зі спеціальним статусом.

Одним із визначальних факторів, що уповільнив процес швидкого руйнування системи ЦО в пострадянській Україні, було функціонування протягом 1991–2012 рр. на центральному рівні одного постійно діючого суб'єкта державного управління, відповідального за забезпечення формування та реалізацію державної політики у сферах ЦО, ЗНТ від НС техногенного та природного характеру, а згодом ЦЗ: ШЦО (1991–1996 рр.), МНС та ЧК (1996–2010 рр.), МНС (2010–2012 рр.).

З 25 квітня 2014 р. по цей час головним органом у системі центральних ОВВ, який забезпечує формування державної політики у сфері ЦЗ в Україні є МВС, керівник якого здійснює функції з координації та спрямування діяльності ДСНС. Відповідне міністерство наділено широким колом повноважень різного характеру (контрольно-наглядових, організаційно-розпорядчих, кадрових, установчих, нормотворчих, фінансових тощо), що дають йому змогу чинити вагомий вплив на процеси формування в країні державної політики у сфері ЦЗ та суміжних галузях, а також здійснювати суцільний контроль над діяльністю ДСНС.

На цей час процес утворення функціональних підсистем ЄДС ЦЗ остаточно не завершено, що унеможливорює належне функціонування в нашій країні ЄДС ЦЗ як системи певних органів управління, сил і засобів, на які покладається реалізація державної політики у сфері ЦЗ. Вимога законодавства щодо створення міністерствами та іншими центральними ОВВ у складі їхніх апаратів підрозділів з питань ЦЗ керівниками цих органів повсюдно не виконується.

Одним із головних недоліків нинішньої моделі побудови ЄДС ЦЗ у частині як функціональних, так і територіальних підсистем є відсутність комплексного підходу до вирішення завдань ЦЗ у країні та чіткого розмежування меж відповідальності між органами управління функціональних і територіальних підсистем, фрагментарне та періодичне виконання центральними ОВВ, їхніми територіальними органами та суб'єктами господарювання окремих функцій щодо ЦЗ, а також відсутність чіткої кореляції між завданнями зазначених суб'єктів щодо ЦЗ та конкретними видами НС. Наприклад, сьогодні в Україні жодна функціональна підсистема та спеціалізована служба ЦЗ не призначена безпосередньо для виконання завдань щодо захисту населення і територій від соціальних НС.

Незважаючи на наявність зовнішніх ознак системності, функціональні підсистеми не створюють умов для цілісності ЄДС ЦЗ, а також не забезпечують повного та всебічного виконання на загальнодержавному рівні завдань щодо ЗНТ від НС техногенного, природного характеру, соціальних і воєнних НС.

Протягом новітньої історії України відбуваються процеси децентралізації державного управління у сфері ЦЗ, а саме поступове, методичне делегування державою ОМС усе більших повноважень у зазначеній галузі (наприклад, ч. 2 ст. 19 КЦЗУ нині налічує 30 позицій повноважень ОМС із питань ЦЗ й цей перелік не є вичерпним). Однак ці процеси не супроводжуються необхідним фінансуванням, що не узгоджується з Європейською хартією місцевого самоврядування та законодавчими актами з питань діяльності ОМС, що, зрештою, призводить до істотного зниження ефективності державного управління у сфері ЦЗ як на територіальному рівні, так і в країні загалом.

Подібна вітчизняна управлінська практика в умовах крайньої обмеженості ресурсів в ОМС та їхньої широкої загальної компетенції, врешті-решт, призводить до того, що деякими такими органами функції та заходи ЦЗ здійснюються за залишковим принципом або виконуються формально.

Розділ 4

РОЗВИТОК І СУЧАСНИЙ СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

4.1. Формування законодавства з питань цивільного захисту як комплексного правового інституту та його характеристика

Думка про визначальну роль права та законодавства в державному управлінні, а також про тісний взаємозв'язок цих суспільних явищ поділяється, напевне, абсолютною більшістю фахівців, які досліджують теоретико-методологічні чи то прикладні аспекти правового регулювання державно-управлінських відносин у будь-якій сфері суспільного життя.

Такі терміни та поняття, як «державне управління» [76, с. 40; 147, с. 157; 392, с. 97], «законодавство» [392, с. 127], «механізм правового регулювання» [394, с. 137], «правове регулювання» [76, с. 260; 392, с. 270], «правове регулювання як інструмент державного управління» [145, с. 483; 148, с. 555] отримали визначення в численних, зокрема енциклопедичних, джерелах, мають усталений характер та є широко вживаними фахівцями галузі науки «Державне управління» у дослідженнях управлінських явищ та процесів.

Повністю поділяємо думку В. Скрипничука про те, що управління перебуває в органічній єдності з правом у цілому, з усією системою його галузей. Тобто здійснення державного управління неможливе поза правом, без застосування правових засобів у процесі управління, без використання правової форми в межах окремих його функцій, стадій та процедур [385, с. 54].

Також вельми доречною в контексті нинішніх стратегічних пріоритетів зовнішньої політики України, а так само й розгляду питань щодо розвитку механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері ЦЗ, є теза В. Скрипничука про те, що вибір Україною шляху європейської інтеграції автоматично приводить до необхідності орієнтації на упровадження європейської моделі державного управління, що характеризується розгалуженою й дуже розвиненою системою права [Там само, с. 8].

Правове регулювання державного управління, як зазначає Г. Атаманчук, має особливий предмет, оскільки пов'язане головним чином з юридичним визначенням засобів, способів та процедур реалізації державної влади (діяльності державних органів) в управ-

лінських процесах. Загалом його призначенням є впорядкування цілепокладання, функцій, організаційних структур та управлінської діяльності державних органів [76, с. 260]. Відомий вчений, безумовно, також має рацію в тому, що в центрі правового регулювання перебуває правовий статус державного органу [Там само, с. 262].

Механізм правового регулювання управлінських відносин у сфері ЦЗ, безсумнівно, відіграє важливішу роль у розвитку відповідної сфери державного управління, зокрема й інституціональних засад функціонування державних систем ЦЗ. Тому аж ніяк не випадковим, а, навпаки, цілком закономірним та обґрунтованим є виділення нами у складі цих засад (див. рис. 1.3) правового блоку (нормативно-правової складової) – базисних (статусних) законодавчих актів, що визначають правовий режим діяльності державних систем ЦЗ, а також особливості правового статусу суб'єктів забезпечення ЦЗ.

Саме його аналізу присвячено цей розділ роботи, а в цьому підрозділі розглянуто процес формування українського законодавства з питань ЦЗ як комплексного правового інституту та наведено його характеристику.

Необхідно зазначити, що в новітній історії держав, що утворилися після розпаду СРСР, у 90-х рр. XX ст. процеси формування нормативно-правової бази з питань ЦО та ЗНТ від НС, а також процеси становлення інституціональних засад діяльності відповідних державних систем відбувались за доволі схожими сценаріями: національні системи ЦО розширювали спектр вирішуваних завдань щодо ЗНТ від НС мирного часу; паралельно створювалися спеціальні міжвідомчі державні системи щодо запобігання виникненню та реагування на НС техногенного та природного характеру; формувалося інституційне забезпечення державного управління в сфері ЦЗ (на всіх рівнях функціонували органи управління, спеціально уповноважені на вирішення відповідних завдань, а також сили ЦЗ); приймалися майже тотожні за формою, назвою та змістом законодавчі акти з питань ЦО та ЗНТ від НС, діяльності АРС, забезпечення пожежної та техногенної безпеки тощо.

Однак уже в пізніший період (приблизно з кінця 90-х рр. XX ст.) стали чіткіше проявлятися деякі відмінності в підходах колишніх радянських республік до побудови власної національної законодавчої бази та інституційної складової державного управління у сферах ЦО та ЗНТ від НС, що зумовлюється, зокрема, різним рівнем соціально-економічного та науково-технічного розвитку, підходами до забезпечення національної та регіональної безпеки, обороноздатності й територіальної цілісності, зовнішньополітичними пріоритетами, особливостями форми держави (політичним режимом, адміністративно-територіальним устроєм тощо).

Різні аспекти становлення та дії механізму правового регулювання управлінських відносин у сфері ЦЗ висвітлювались у роботах О. Дубенко [245], Н. Жаворонкової [150], Л. Жукової [153], С. Засунька [164], Н. Клименко [182], А. Кострова [196–199], С. Кузніченка [206; 207], О. Кулеби [210], С. Майстра [216], В. Петкова [245], Б. Порфир'єва [257], В. Тищенко [401], О. Труша [216; 408], Г. Федулова [417], А. Філіпенко [420], Л. Шевченко [432]. На особливу увагу, на наш погляд, заслуговують дві колективні монографії з цієї тематики [130; 157].

Проведений нами аналіз численних наукових праць, а також постійний моніторинг нових публікацій із відповідної проблематики вказує на необхідність поглиблення досліджень з цього напрямку. Вітчизняні науковці розглядають відповідні питання недостатньо критично. До того ж більшість наукових праць з окресленої теми мали місце ще до кодифікації законодавства України з питань ЦЗ (2 жовтня 2012 р.), а тому на поточний момент значною мірою втратили актуальність та практичну цінність.

У часи незалежності України найбільш дієвим заходом щодо формування впорядкованої нормативно-правової бази з питань ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ було прийняття парламентом КЦЗУ (2 жовтня 2012 р.). Шляхом кодифікації нашої країні вдалося зробити важливий крок на шляху систематизації чинного законодавства у сферах ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ, що є прогресивним кроком на всьому просторіанському просторі.

Беручи до уваги масштаб та значення державно-управлінського рішення щодо прийняття КЦЗУ для розбудови інституціональних засад функціонування вітчизняної системи ЦЗ, процес формування законодавства України в цій сфері, на наш погляд, доцільно поділити на два етапи: «Докодифікаційний» (1991–2012 рр.) та «Посткодифікаційний» (кінець 2012 р. – по цей час).

Очевидно, що «Докодифікаційний» етап становлення національного законодавства з питань ЦЗ є відчутно більш тривалим та змістовним, ніж «Посткодифікаційний» період його розвитку. Основні нормативно-правові акти, які було прийнято в Україні з питань ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ протягом 1991–2012 рр. («Докодифікаційного» етапу), а також певні закономірності та суперечності, характерні для формування вітчизняного законодавства з питань ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ за вказаний період нами вже були ґрунтовно розглянуті в попередньому розділі (підр. 3.1). Слід зауважити, що проблематика формування відповідної галузі законодавства в період з 1991 по 2013 рр. розглядалася у значно більшій кількості наукових праць, ніж питання розвитку механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері ЦЗ після проведення кодифікації законодавства.

Ми зосередимо увагу на дослідженні другого етапу розвитку українського законодавства з питань ЦЗ – «Посткодифікаційного» (кінець 2012 р. – по цей час), а основні події його становлення в період, що передував прийняттю КЦЗУ, розглянемо стисло та оглядово.

Маємо достатні підстави стверджувати, що упродовж 1991–2012 рр. формування українського законодавства з питань ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ відбувалось майже синхронно з періодами розбудови систем ЦО, ЄДС НС, ЄДС ЦЗ населення і територій.

Ця тенденція є закономірною з огляду на те, що ключові управлінські рішення про створення зазначених систем, а також щодо розвитку інституціональних засад їхнього функціонування приймалися у формі законів та підзаконних нормативно-правових актів. Не випадково інституційна та нормативно-правова складові, що формують структуру інституціональних засад державного управління у сфері ЦЗ (див. рис. 1.3), є тісно між собою пов'язаними.

Отже, «Докодифікаційний» період розвитку законодавства України з питань ЦЗ (1991–2012 рр.) може бути поділено на три менш тривалих історичних періоди, що відповідають першим трьом етапам становлення державної системи ЦЗ у незалежній Україні, а саме: 1) «Законодавство з питань ЦО» (1991–1998 рр.); 2) «Законодавство з питань ЦО та ЗНТ від НС» (1998–2004 рр.); 3) «Законодавство з питань ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ» (2004–2012 рр.).

Відповідно, «Посткодифікаційний» етап розвитку законодавства України з питань ЦЗ за часовими рамками приблизно відповідає четвертому періоду становлення вітчизняної системи ЦЗ: «Періоду ЄДС ЦЗ» (2014 – по цей час), хоча перебіг поточного етапу розпочався ще із прийняттям КЦЗУ (2 жовтня 2012 р.) та триває донині.

У період «Законодавство з питань ЦО» (1991–1998 рр.) формування національного законодавства відбувалось суто в межах розбудови організаційно-правових засад державного управління з питань ЦО та відповідно до Концепції ЦО (1992 р.). Основоположними законодавчими актами, що заклали правові підвалини для запровадження в нашій країні власної ЦО, виступили: Концепція ЦО (28 жовтня 1992 р.) [320]; закони України – «Про ЦО» (3 лютого 1993 р.) [371], «Про загальну структуру і чисельність військ цивільної оборони» (22 грудня 1998 р.) [283]; постанови КМУ, якими було затверджено: Тимчасове положення про Штаб ЦО (29.06.1992) [248], Положення про Штаб ЦО (20.12.1993) [316], Положення про ЦО (10.05.1994) [302], а також Постанова КМУ «Про утворення Постійної урядової комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій» від 10 серпня 1993 р. № 617 [368]. Окремо слід відзначити Указ Президента України «Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту на-

селення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 28 жовтня 1996 р. № 1005, згідно з яким відповідне міністерство наділялось статусом головного (провідного) органу у системі центральних ОВВ щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦО [322].

З виконанням низки завдань ЦО як у мирний час, так і в особливий період тісно пов'язано заходи щодо оборони країни, мобілізаційної підготовки та мобілізації, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення пожежної безпеки, формування та використання державного матеріального резерву, тому вважаємо за необхідне зазначити, що за вказаний період було прийнято закони України: «Про пожежну безпеку» від 17 грудня 1993 р. № 3745-XII [333], «Про державний матеріальний резерв» від 24 січня 1997 р. № 51/97-ВР [273], «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-XII [332], «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII [329], «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21 жовтня 1993 р. № 3543-XII [326].

Протягом етапу «Законодавство з питань ЦО та ЗНТ від НС» (1998–2004 рр.) було прийнято низку законодавчих актів, з одного боку, спрямованих на розвиток інституціональних засад функціонування ЦО України, а з іншого – на створення та формування ЄДС НС. Зокрема, до першої групи слід віднести ЗУ «Про війська ЦО» (24 березня 1999 р.) [269], Постанову КМУ «Про затвердження Порядку забезпечення населення і працівників формувань та спеціалізованих служб цивільного захисту засобами індивідуального захисту, приладами радіаційної та хімічної розвідки, дозиметричного і хімічного контролю» від 19 серпня 2002 р. № 1200 [304], про затвердження порядку віднесення міст до груп з ЦО, а також дві постанови КМУ про віднесення об'єктів національної економіки до категорій з ЦО, які було прийнято у жовтні – грудні 2003 р., проте точні назви, реєстраційні та вихідні дані їх ми свідомо не наводимо, оскільки вони мають гриф «Для службового користування»). У свою чергу, із питань діяльності ЄДС НС базовими законодавчими актами були: Постанова КМУ «Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій» від 16 лютого 1998 р. № 174 [274], Положення про ЄДС НС (3 серпня 1998 р.) [280], Концепція ЗНТ від НС (1999 р.) [319], ЗУ «Про ЗНТ від НС» (8 червня 2000 р.) [314] та наказ МНС та ЧК «Про затвердження типових положень про функціональну та територіальну підсистеми єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» від 21 грудня 1998 р. № 387 [310].

Упродовж цього періоду Президентом України були видані три укази (від 25 липня 2002 р. № 664/2002 [277], від 27 січня 2003 р. № 47/2003 [315], від 19 грудня 2003 р. № 1467/2003 [276]),

ухвалення яких істотно вплинуло на розвиток як ЦО, так і ЄДС НС, оскільки на виконання цих указів розпочалися структурні реформи органів управління та сил ЦО та ЄДС НС.

На цьому етапі розвитку законодавства України з питань ЦЗ також було прийнято чимало законів України з різних напрямів державної політики та управління, які функціонально пов'язано з ЦО та ЗНТ від НС, зокрема ЗУ: «Про АРС» (14 грудня 1999 р.) [266], «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р. № 1550–III [343], «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6 квітня 2000 р. № 1645–III [313], «Про правовий режим воєнного стану» від 6 квітня 2000 р. № 1647–III [341], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 р. № 1908–III [317], «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 р. № 2245–III [328], «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV [267].

Крім цього, однією з характерних рис цього етапу також є прийняття КМУ блоку підзаконних актів (постанов), які визначали (деякі з них дотепер залишаються чинними) правові, організаційні та фінансові механізми здійснення певних заходів державної політики з питань ЦО та/або ЗНТ від НС, наприклад: «Про затвердження Положення про організацію оповіщення і зв'язку в надзвичайних ситуаціях» від 15 лютого 1999 р. № 192 [299], «Про Порядок створення і використання матеріальних резервів для запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та їх наслідків» від 29 березня 2001 р. № 308 [340], «Про затвердження Положення про порядок проведення евакуації населення у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 26 жовтня 2001 р. № 1432 [301], «Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету» від 29 березня 2002 р. № 415 [303] тощо.

Відлік етапу розвитку «Законодавство з питань ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ» (2004–2012 рр.) розпочався одночасно з прийняттям ЗУ «Про правові засади ЦЗ», предметом регулювання якого були правові та організаційні засади у сфері ЦЗ населення й територій від НС техногенного, природного та військового характеру, повноваження ОВВ та інших органів управління, порядок створення й застосування сил, їхнього комплектування, проходження служби, а також гарантії соціально-правового захисту особового складу органів ЦЗ [344].

Як ми зазначали раніше, у відповідному законі в Україні вперше з'явилося легальне визначення поняття «цивільний захист», а також було засновано ще одну (крім ЦО та ЄДС НС) державну систему, призначену для вирішення завдань та реалізації заходів щодо ЗНТ від НС у мирний час та в особливий період: ЄДС ЦЗ населення і територій.

Слід акцентувати увагу на тому, що коли протягом кожного з попередніх двох етапів формування українського законодавства з питань ЦЗ у нашій країні приймалися нормативно-правові акти концептуального характеру – Концепція ЦО (1992 р.) та Концепція ЗНТ від НС (1999 р.), то підготовка та ухвалення ЗУ «Про правові засади ЦЗ» не супроводжувалась прийняттям концепції ЦЗ. На офіційному веб-порталі ВРУ наразі відсутня навіть пояснювальна записка до проекту Закону про основні засади цивільного захисту від 16 березня 2004 р. № 5257 [279] (саме таку назву мав відповідний законопроект. С. А.), що не дозволяє зрозуміти мотиви та підстави прийняття ЗУ «Про правові засади ЦЗ».

Протягом терміну дії зазначеного Закону (2004–2012 рр.) до нього 10 разів вносилися зміни, що може вказувати на недостатньо високу якість цього нормативно-правового акта.

Крім негативних наслідків для становлення інституційного забезпечення діяльності державної системи ЦЗ України, зокрема на регіональному та місцевому рівнях, ЗУ «Про правові засади ЦЗ» на порядок підсилив ступінь суперечливості та плутанини в чинному на той час українському законодавстві з питань ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ. Тому є цілком обґрунтованою конструктивна критика ЗУ «Про правові засади ЦЗ» з боку Комітету ВРУ з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, наведена в рішенні від 1 листопада 2006 р. № 11/5 «Про Комітетські слухання від 10 жовтня 2006 року» (лист Комітету від 10 листопада 2006 р. вих. № 06–15/9-865).

Головною відмінною особливістю розвитку механізму правового регулювання у сферах ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ упродовж періоду, що розглядається, є ухвалення низки статусних підзаконних актів (постанов КМУ та наказів МНС), спрямованих на реорганізацію територіальних органів МНС та структурних підрозділів з питань НС МДА. На підсумковій фазі цього періоду розвитку українського законодавства з питань ЦЗ було прийнято декілька актів Президента України з питань реформування МНС та інших центральних ОВВ, функціонально причетних до сфери ЦЗ: укази № 1085/2010, № 392/2011, № 393/2011, № 402/2011 [246; 292; 330].

Завершуючи розгляд «Докодифікаційного» історичного етапу розвитку законодавства України з питань ЦЗ (1991–2012 рр.) та послідовно переходячи до аналізу «Посткодифікаційного» етапу його становлення (кінець 2012 р. – по цей час), слід констатувати, що станом на 2 жовтня 2012 р. в Україні діяло забагато законів, що регламентували різні аспекти державного управління у сферах ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ, зокрема закони України: «Про ЦО», «Про пожежну безпеку» від 17 грудня 1993 р. № 3745-ХІІ, «Про державний матеріальний резерв» від 24 січня 1997 р. № 51/97-ВР, «Про загаль-

ну структуру і чисельність військ цивільної оборони» від 22 грудня 1998 р., «Про війська цивільної оборони України» від 24 березня 1999 р. № 556-XIV, «Про АРС», «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р. № 1550-III, «Про захист населення від інфекційних захворювань» від 6 квітня 2000 р. № 1645-III, «Про правовий режим воєнного стану» від 6 квітня 2000 р. № 1647-III, «Про ЗНТ від НС», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 р. № 1908-III, «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 р. № 2245-III; «Про правові засади ЦЗ».

Закони України «Про ЦО», «Про ЗНТ від НС», «Про правові засади ЦЗ» мали практично ідентичний предмет правового регулювання та схожі зміст і структуру, що було однією з головних системних причин недосконалості українського законодавства в зазначених сферах державного управління. Кожен із трьох названих законів передбачав функціонування в Україні самостійної державної системи, призначеної для виконання завдань з протидії НС (ЦО, ЄДС НС, ЄДС ЦЗ населення і територій), хоча і з аналогічним структурно-функціональним забезпеченням діяльності систем, проте і з властивою кожному з цих законів специфічною термінологією.

Відзначимо, що у вітчизняній науковій літературі неодноразово було констатовано такий негативний результат (хоча й безперечно один із ключових) прийняття ЗУ «Про правові засади ЦЗ», як створення правових передумов для одночасного функціонування в країні трьох державно-управлінських систем, призначених для вирішення завдань щодо ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ: ЦО України, ЄДС НС та ЄДС ЦЗ населення і територій.

У розвиток положень перелічених вище законів України приймалась чимала кількість підзаконних нормативно-правових актів (указів та розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень КМУ, наказів та директив Штабу ЦО, наказів МНС, інших центральних ОВВ, розпоряджень голів МДА, актів ОМС тощо) з різних напрямів розвитку, а також функціональних заходів та механізмів державного управління у сферах ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ, що природно зумовило складність, громіздкість та колізійність законодавства в цих напрямках державно-владної діяльності.

На практиці це призводило до зайвої плутанини, компетенційних спорів з питань реалізації прав та/або виконання обов'язків щодо ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ між суб'єктами державного, муніципального та об'єктового управління, дублювання повноважень, перекладання відповідальності один на одного за невиконання або неналежне виконання тих чи інших заходів.

Безперечно, ці чинники негативно відбивалися на ефективності державного управління у вказаних сферах, рівні захищенос-

ті різних об'єктів захисту (населення, територій, навколишнього середовища, культурних та матеріальних цінностей) від загроз, пов'язаних із ризиками виникнення НС техногенного, природного та іншого характеру, а отже, вимагали негайного усунення.

У зв'язку з цим цілком логічним є те, що зусилля МНС стосовно вдосконалення механізму правового регулювання державно-управлінських відносин у сферах ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ було спрямовано на пошук оптимального способу систематизації законодавства.

На цьому шляху було вчинено певні суперечливі кроки, про що свідчить хоча б той факт, що протягом трьох місяців 2008 р. відповідним міністерством були підготовлені, а КМУ прийняті дві концепції щодо систематизації законодавства у згаданій сфері державного управління, які передбачали два принципово відмінні способи вирішення цього завдання.

Зокрема, перша концепція, прийнята 3 серпня 2008 р. за № 1175-р, пропонувала розробити проект ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про правові засади цивільного захисту» [362], а друга, ухвалена 12 листопада 2008 р. за № 1424-р, – прийняти КЦЗУ [363]. Як згодом стало зрозуміло, за основу було взято саме другий варіант.

Зі змісту розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції проекту Кодексу цивільного захисту України» від 12 листопада 2008 р. № 1424-р. вбачається, що за мету розроблення проекту цього КЦЗУ ставилось усунення протиріч, що містяться в законодавстві з питань ЦЗ, його уніфікація, впорядкування та систематизація, формування правових, економічних та організаційних засад щодо протидії НС у мирний час та в особливий період для підвищення ефективності державної політики у цій сфері [Там само].

Отже, після чотирирічного періоду нормотворчої роботи, МНС та Українським науково-дослідним інститутом цивільного захисту (далі – УкрНДІ ЦЗ) був підготовлений проект КЦЗУ, який в установленому порядку прийнятий ВРУ 2 жовтня 2012 р. [185]. КЦЗУ складається з 12 розділів, 33 глав, 140 статей.

Необхідно зазначити, що наслідки прийняття згаданого кодифікованого акта для розвитку інституціональних засад державного управління у сферах ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ, на нашу думку, є доволі неоднозначними (докладніше наслідки прийняття КЦЗУ для регулювання суспільних відносин у сфері ЦЗ, підходи до систематизації законодавства в цій сфері, а також теоретико-методологічні проблеми її проведення висвітлено в наступному підрозділі. – С. А.).

У КЦЗУ використовується чимало відсильних та бланкетних правових норм, коли, наприклад, основоположні питання «віддаються на відкуп» регулюванню підзаконними нормативно-правовими актами. Також мають місце непоодинокі випадки використання абстрактного способу викладу норм КЦЗУ. Такі підхо-

ди законодавця використовуються, зокрема, при конструюванні функцій та повноважень суб'єктів забезпечення ЦЗ, визначенні правового механізму реалізації окремих заходів ЦЗ тощо.

Водночас дотепер залишається чинною значна кількість підзаконних актів (постанов КМУ, наказів МНС тощо) з різних напрямів здійснення державної політики з питань ЦЗ, які потребують внесення змін і доповнень у зв'язку з набранням КЦЗУ юридичної сили.

Не на користь високої якості вказаного кодифікованого Закону говорить, зокрема, та обставина, що до нього сім разів було внесено зміни, дві з яких – ще до набрання чинності цим нормативно-правовим актом.

Грунтуючись на результатах, отриманих, зокрема, за підсумками аналізу норм КЦЗУ щодо цілей та основних завдань держави у сфері ЦЗ (див. підр. 1.2), понятійно-термінологічного апарату у сфері ЦЗ (див. підр. 2.1), підходів до визначення поняття «надзвичайна ситуація» та класифікації НС (див. підр. 2.2, 2.3), системи органів та організації управління у сфері ЦЗ, зокрема функцій та повноважень різних суб'єктів забезпечення ЦЗ (див. підр. 3.1–3.5), можна цілком обґрунтовано стверджувати, що КЦЗУ далекий від досконалості, вимагає внесення змін і доповнень, а також прийняття великої кількості підзаконних актів для забезпечення ефективного правового регулювання суспільних відносин у сфері ЦЗ.

Одним із важливих у концептуальному та змістовному плані законодавчих нововведень, пов'язаних з уведенням у дію КЦЗУ, є доповнення сфери державного управління «цивільний захист» таким видом діяльності, як запобігання виникненню та ліквідація наслідків соціальних НС (на що вже зверталось увагу у підр. 2.2). Ця новація призвела до суттєвого збільшення обсягу компетенції та розширення меж юридичної відповідальності суб'єктів забезпечення ЦЗ, що є однією з відмінних ознак становлення українського законодавства з питань ЦЗ у «Посткодифікаційний» (2013 р. – по цей час) період його розвитку.

Пояснімо, що, говорячи про юридичну відповідальність суб'єктів забезпечення ЦЗ, ми маємо на увазі різні види цієї відповідальності: кримінальну (передусім відповідальність посадових і службових осіб органів управління ЦЗ за так звані посадові злочини), адміністративну, трудову (дисциплінарну і матеріальну), а також цивільно-правову (насамперед, негативного майнового характеру, пов'язану з невиконанням чи неналежним виконанням обов'язків й зобов'язань у сфері ЦЗ).

Питання щодо особливостей кожного з цих видів юридичної відповідальності та підстав до їхнього притягнення суб'єктів забезпечення ЦЗ (як юридичних осіб публічного права, так і окре-

мих посадових осіб) є комплексними, мають свою специфіку, за-слуговують на окремий розгляд та не можуть бути вирішені в рамках наукової роботи, яка не є фаховою у галузі юридичних наук. Тому, ми залишимо детальний розгляд зазначених питань на розгляд фахівців у вказаній науковій галузі, які, спираючись на матеріали правозастосовної та судової практики, напевне, найближчим часом такий аналіз проведуть, бо він є актуальним.

Ми виходимо з того принципового положення, що зміна обсягу компетенції органів державної влади, ОМС та їхніх посадових осіб з питань ЦЗ неодмінно тягне за собою відповідну зміну обсягу, характеру, меж юридичної відповідальності вказаних суб'єктів, незалежно від того, учасниками яких конкретно правовідносин вони виступають.

Слід зазначити, що до набрання чинності КЦЗУ поширеною була практика, коли компетенційні норми законів та підзаконних нормативно-правових актів, де формулювались конкретні завдання, функції, повноваження суб'єктів державного управління з питань ЦЗ, містили чітку вказівку на вид (види) НС, заходи з протидії яким мають реалізовувати зазначені суб'єкти. Зазвичай це були НС переважно двох видів: техногенного та природного характеру.

Закріплене нині у КЦЗУ визначення поняття «цивільний захист» [185, ч. 1 ст. 4], яке нами вже декілька разів, у різних контекстах, наводилось у попередніх підрозділах роботи, не містить конкретних видів НС, дії щодо запобігання виникненню та ліквідації наслідків яких мають здійснювати органи державної влади, ОМС та інші суб'єкти забезпечення ЦЗ.

У зв'язку з цим коли в текстах статусних законодавчих актів з питань діяльності органів державної влади та ОМС вживається термін «цивільний захист» та формулюються повноваження цих органів у сфері ЦЗ, відповідним структурам та їхнім посадовим особам необхідно чітко розуміти та усвідомлювати власну відповідальність за те, що вони мають здійснювати заходи щодо захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна не лише від НС техногенного і природного характеру, але також і від соціальних та воєнних НС.

За нашими оцінками, необхідність протидії соціальним НС посадовими особами та іншими співробітниками органів управління та сил ЦЗ України достатньою мірою ще не усвідомлена.

До того ж, згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та ОМС, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [192].

Зі змісту цієї засадничої конституційної норми безпосередньо впливає імперативний метод правового регулювання державно-

управлінських відносин, що зумовлює практичну необхідність у чіткій, повній й зрозумілій регламентації повноважень суб'єктів забезпечення ЦЗ, а також правових, організаційних та інших механізмів їхньої реалізації.

Як обґрунтовано стверджує Г. Атаманчук, «немає норми права – немає й правопорушення, що обумовлює актуальність своєчасного та повного регулювання відповідних суспільних процесів, явищ та відносин ...» [76, с. 389].

У свою чергу, О. Сушинський зауважує, що «в аспекті діянь суб'єктів із публічно-владними повноваженнями протиправними є не тільки такі діяння, що не відповідають чинному законодавству, а й такі, що законодавством не регламентовані» [393, с. 320].

Серед принципів європейського адміністративного права, уперше сформульованих наприкінці 80-х рр. XX ст. у праці видатного німецького вченого-адміністративіста Ю. Шварце «*Europaisches Verwaltungsrecht*» («Європейське адміністративне право», 1980 р.), чільне місце посідає принцип юридичної визначеності (англ. – *legal certainty*), відповідно до якого усі суб'єкти права повинні керуватись у своїх діях правовими приписами (нормами) [129, с. 105].

Фахівці Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України вважають юридичну визначеність одним з необхідних елементів (вимог) принципу верховенства права [125, с. 67].

У цьому контексті також слід відзначити, що Конституційний Суд України неодноразово у своїх рішеннях наголошував на тому, що визначальним елементом верховенства права є принципи правової визначеності, ясності та недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці та неминуче призводить до сваволі (п. 4.1 рішення від 22 грудня 2010 р. № 23-рп/2010 [374], п. 3.1 рішення від 29 червня 2010 р. № 17-рп/2010 [375]).

Проте, як показує проведений нами аналіз статусних законодавчих актів з питань діяльності суб'єктів забезпечення ЦЗ (у тому числі КМУ, РНБО, ДСНС, центральних та місцевих ОВВ, ОМС), після набрання чинності КЦЗУ до більшості з них не було внесено змін і доповнень, спрямованих на визначення конкретних функцій, повноважень, прав та обов'язків зазначених суб'єктів щодо запобігання соціальним НС, реагування на цей вид НС та забезпечення ліквідації їхніх наслідків.

Таким чином, з одного боку, наслідком доповнення сфери ЦЗ заходами з протидії соціальним НС є значне розширення меж правосуб'єктності, юридичної та соціальної відповідальності органів державної влади та ОМС у сфері ЦЗ. З іншого – функції та повноваження суб'єктів забезпечення ЦЗ не було конкретизовано

у статусних законах та підзаконних нормативно-правових актах, з огляду на що формування відповідного механізму правового регулювання ще не завершено.

У цілому критично оцінюючи сучасний стан механізму правового регулювання державно-управлінських відносин у сфері ЦЗ, слід констатувати, що він значною мірою є незавершеним. Передусім така ситуація зумовлена відсутністю оновлених відповідно до норм КЦЗУ та практичних потреб сьогодення підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують процедури та механізми здійснення основних функціональних заходів щодо ЗНТ від НС. Наприклад, до сьогодні залишається застарілим та неефективним правовий механізм реалізації такого важливого напрямку державної політики у сфері ЦЗ, як забезпечення населення і працівників формувань та спеціалізованих служб ЦЗ засобами індивідуального захисту, приладами радіаційної та хімічної розвідки, дозиметричного і хімічного контролю, унормований постановою КМУ від 19 серпня 2002 р. № 1200 [304], яка, незважаючи на внесені до неї зміни, на практиці фактично не діє. Також недостатньо ефективною, на наш погляд, є Постанова КМУ «Про затвердження Порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків НС» від 30 вересня 2015 р. № 775 [308], яка на практиці не забезпечує належного виконання цього заходу ЦЗ.

Для «Посткодифікаційного» етапу формування українського законодавства з питань ЦЗ (кінець 2012 р. – по цей час) є характерним прийняття великої кількості підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на розвиток та деталізацію нормативних положень КЦЗУ [156].

Однак деякі важливі напрями та механізми реалізації державної політики у сфері ЦЗ досі регламентуються актами, прийнятими ще до набрання КЦЗУ юридичної сили, як, наприклад, Постанова КМУ «Про затвердження Положення про організацію оповіщення і зв'язку в надзвичайних ситуаціях» від 15 лютого 1999 р. № 192 [299]. Водночас низка постанов КМУ, котрі було прийнято після набрання чинності КЦЗУ, великою мірою відтворюють зміст попередніх редакцій однойменних постанов, наприклад: «Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 30 жовтня 2013 р. № 841 [307], «Про затвердження Порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» від 30 вересня 2015 р. № 775 [308].

Протягом поточного етапу становлення законодавства України з питань ЦЗ було прийнято чимало нових підзаконних актів статусного характеру з питань діяльності суб'єктів забезпечення

ЦЗ на різних організаційно-правових рівнях управління (наприклад, положення про МВС, ДСНС, ДК з питань ТЕБ та НС, територіальні органи ДСНС, підрозділи з питань ЦЗ МДА тощо), що також є однією з відмінних рис цього історичного періоду.

Разом із тим ухвалення цих актів, на наш погляд, не забезпечило вирішення численних системних проблем в інституціональних засадах діяльності ЄДС ЦЗ та законсервувало деякі з них на невизначений час (як, наприклад, проблему одночасного функціонування на регіональному та місцевому рівнях декількох постійних органів управління ЦЗ: МДА, ОМС, їхніх підрозділів із питань ЦЗ, територіальних органів ДСНС).

Вельми показовим прикладом непослідовності структурних реформ у системі МНС та суперечливості процесу формування законодавства України з питань ЦЗ у «Посткодіфікаційний» етап його розвитку є проведена згідно з Указом № 726/2012 реорганізація МНС, яке виконувало функції щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері ЦЗ; перерозподіл цих функцій спочатку між МО та ДСНС, а згодом між МВС та ДСНС, що, зрештою, створило проблему неможливості юридично коректного застосування ст. 17 «Повноваження центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту» КЦЗУ (ця стаття, до речі, містить 53 позиції конкретних повноважень цього органу з питань ЦЗ. – С. А.) [185].

Суть проблеми полягає в тому, що під час розроблення і прийняття КЦЗУ концептуально закладалася моноцентрична модель побудови ЄДС ЦЗ, де на рівні центральних ОВВ функції щодо забезпечення формування та реалізації державної політики з питань ЦЗ здійснює один такий орган – МНС. Однак після прийняття Президентом України Указу № 726/2012 на рівні центральних ОВВ було запроваджено функціонування двох суб'єктів державного управління у сфері ЦЗ: з 24 грудня 2012 р. Міноборони та ДСНС, а з 25 квітня 2014 р. – МВС і ДСНС.

Відповідна поліцентрична модель діяльності центральних ОВВ, задіяних у питаннях щодо забезпечення формування (МВС) та реалізації державної політики у сфері ЦЗ (ДСНС), яка набула постійного характеру протягом 2014–2016 рр. шляхом прийняття КМУ положень про ці державні органи, призвела, окрім іншого, до зниження інтенсивності нормотворчої діяльності у сфері ЦЗ, позбавлення ДСНС повноважень суб'єкта такої діяльності (оскільки їх нині виконує МВС, а ДСНС має право видавати виключно внутрішньовідомчі накази), а також ускладнення організаційно-правового механізму розроблення, погодження та прийняття підзаконних актів з питань ЦЗ.

Ці чинники, на наш погляд, лише негативно впливають на ефективність механізму правового регулювання державно-управлінських відносин у сфері ЦЗ та, як наслідок, на результативність виконання завдань ЦЗ у країні загалом.

Основну увагу як науковців, так і відповідних фахівців-практиків системи МНС удосконалив того етапу формування законодавства України з питань ЦЗ, який ми називаємо *«Період трьох державних систем: ЦО, ЄДС НС та ЄДС ЦЗ населення і територій»* (2004–2013 рр.), було здебільшого зосереджено на вирішенні одного головного науково-практичного завдання в напрямі систематизації національного законодавства з питань ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ, а саме усунення проблеми щодо паралельної дії в країні трьох законів України: «Про ЦО», «Про ЗНТ від НС», «Про правові засади ЦЗ».

Концентрація уваги компетентних спеціалістів на вирішенні виключно вказаного завдання призвела до того, що навіть за умови проведеної в Україні кодифікації законодавства з питань ЦЗ його численні системні проблеми й досі залишаються невирішеними, а отже, актуальними протягом уже поточного етапу розвитку – «Посткодифікаційного» (кінець 2012 р. – по цей час).

До таких проблем, які, до речі, майже не висвітлено у фаховій літературі з державного управління, ми насамперед відносимо:

- відсутність логіки, наступності та послідовності у формуванні державної правової політики з питань ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ;
- невизначеність стратегії розвитку згаданих сфер державного управління та, як наслідок, незрозумілість середньо- та довгострокових орієнтирів і планів щодо формування законодавчого механізму;
- наявність великої кількості правових прогалин і колізій у законодавчих актах різної юридичної сили (законах та підзаконних актах), у тому числі компетенційних актах, а також актах, що визначають механізми виконання функціональних заходів з питань ЦЗ;
- невизначеність та/або нечіткість правового регулювання питань щодо юридичної відповідальності ОВВ, ОМС, їхніх структурних підрозділів із питань ЦЗ, посадових осіб, уповноважених на виконання функцій у сфері ЦЗ, за виконання чи неналежне виконання завдань і заходів ЦЗ;

– поширене використання у текстах нормативно-правових актів з питань ЦЗ декларативних норм, а також зловживання бланкетним та відсильним способами їхнього викладення.

Не викликає сумнівів той факт, що законодавство України з питань ЦЗ не повинне виступати стримувальним чинником розвитку інституціональних та інших засад державного управління у відповідній сфері правовідносин, а, навпаки, діяти превентивно,

на перспективу, утворюючи механізми, спрямовані, зокрема, на вирішення завдань щодо своєчасного виявлення та ідентифікації загроз об'єктам ЦЗ, а також забезпечуючи упровадження адекватних способів протидії цим загрозам ще в порубіжних станах.

Вважаємо, що державна правова політика України у сферах ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ, особливо починаючи з 2003–2004 рр. (коли було прийнято: укази Президента України від 25 липня 2002 р. № 664/2002, від 27 січня 2003 р. № 47/2003, від 19 грудня 2003 р. № 1467/200; ЗУ «Про правові засади ЦЗ»), являє собою експериментальний майданчик для апробації ризикових законодавчих нововведень, питома частка яких, як показує практика, спричиняє для ЄДС ЦЗ негативні наслідки, які спочатку не цілком очевидні.

Формування ефективного механізму правового регулювання у сфері ЦЗ має спиратися на наукову основу, результати фундаментальних міждисциплінарних досліджень, норми міжнародного гуманітарного права та йти паралельно з розвитком інституційних, економічних та інших засад державного управління в цій сфері. Також очевидно, що цей процес мусить відбуватись послідовно, враховувати позитивний зарубіжний досвід правового регулювання питань ЦО та ЦЗ, обмеженість ресурсів, національні особливості форми держави, характер і спектр загроз різної природи.

Нагальною є потреба в розробленні та упровадженні в управлінську практику дієвих механізмів (правового, інституційного, організаційного, фінансово-економічного тощо), які б забезпечували ефективне виконання повноважень у сфері ЦЗ органами державної влади, ОМС, іншими суб'єктами забезпечення ЦЗ на всіх рівнях управління.

4.2. Систематизація законодавства у сфері цивільного захисту як один з визначальних чинників становлення відповідної галузі державного управління

Однією з найважливіших умов ефективного функціонування та розвитку будь-якої сфери державного управління є наявність якісного з техніко-юридичної та змістовної точок зору, базового законодавчого акта (зазвичай кодексу або закону), що виконує системоутворювальну функцію щодо формування та впорядкування відповідної галузі, підгалузі чи інституту законодавства. У цьому контексті не є винятком сфера ЦЗ, яку на даному етапі не можна охарактеризувати як таку, що чітко сформувалася в науці, а також у практиці державного управління, єдину, інституціоналізовану галузь державно-владної діяльності.

На наш погляд, для України сьогодні чималий науковий та практичний інтерес до питань формування нормативно-правової бази з питань ЦО, ЗНТ від НС, ЦЗ, зокрема, підходів щодо систематизації законодавства в цих сферах, становить досвід пострадянських країн (зокрема, Білорусі, Казахстану та РФ), що зумовлюється такими основними факторами:

- наявністю загального базису (ЦО СРСР), схожих вихідних умов для розвитку національних систем ЦО у відповідних колишніх радянських республіках;

- активними інтеграційними процесами, що мають місце в низці країн – членів СНД (у Росії, Білорусії, Казахстані) та спричиняють інституційні зміни в державних системах ЦЗ цих країн;

- принциповою схожістю численних загроз виникнення НС техногенного, природного, соціального та іншого характеру, а також використовуваних механізмів їхньої нейтралізації або мінімізації;

- дією актів міжнародного гуманітарного права (Женевських конвенцій), що є орієнтиром для розвитку систем національного законодавства у пострадянських країнах, що ратифікували ці акти;

- глобальним характером багатьох техногенних, природних катастроф та соціально-політичних конфліктів, ефективне запобігання яким та подолання наслідків яких потребує комплексних зусиль на міждержавному рівні.

Крім того, на сьогодні не існує перешкод для проведення порівняльного аналізу нормативно-правових актів країн СНД з питань ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ, а так само й наукових праць фахівців із відповідних питань, оскільки ці джерела широко подані у відкритому доступі, зокрема в мережі Інтернет. У той час як ознайомлення із спеціальним законодавством розвинених західних країн з указаних питань, а також із результатами наукових досліджень викликає об'єктивні труднощі внаслідок обмеженості інформаційних ресурсів.

Проведений нами порівняльно-правовий аналіз основних нормативно-правових актів з питань ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ низки країн СНД (республік Білорусі та Казахстану, України, а також РФ), доктринальних джерел наукової інформації з цього питання (дисертацій, монографій, статей тощо) дозволяє дійти висновку про те, що на поточний момент відсутні уніфіковані концептуальні підходи до побудови системи законодавства з питань ЦО та ЗНТ від НС, зокрема щодо виду, назви, змісту і структури основних законодавчих актів у цій сфері. Водночас треба відзначити той факт, що в деяких країнах із цієї групи, наприклад у Білорусі та в РФ, ці концептуальні підходи схожі, на чому вже акцентували увагу у спеціальній літературі деякі експерти, які досліджують цю проблематику [Напр.: 98].

Зокрема, у Республіці Білорусь як системоутворювальні нормативно-правові акти з питань ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ діють закони: «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру» від 5 травня 1998 р. № 141–3 [160], «Про аварійно-рятувальні служби та статус рятувальника» від 22 червня 2001 р. № 39–з [158], «Про цивільну оборону» від 27 листопада 2006 р. № 183–з [159], «Про органи та підрозділи з надзвичайних ситуацій Республіки Білорусь» від 16 липня 2009 р. № 45–3 [161]; у РФ – федеральні закони: «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру» від 21 грудня 1994 р. № 68–ФЗ [414], «Про аварійно-рятувальні служби й статус рятувальників» від 22 серпня 1995 р. № 151-ФЗ [412], «Про цивільну оборону» від 12 лютого 1998 р. № 28–ФЗ [413]; у Республіці Казахстан – закон «Про цивільний захист» від 11 квітня 2014 р. № 188–V ЗРК [162]; в Україні – КЦЗУ (2 жовтня 2012 р.) [185].

Системний аналіз перелічених законодавчих актів показав, що сьогодні мають місце відмінності не тільки в назві та формі основних спеціальних законів із питань ЦО та ЗНТ від НС, але і в їхніх змісті, структурі та кількості. Слід також констатувати диференціацію підходів стосовно: конструювання базових норм-дефініцій «надзвичайна ситуація», «цивільна оборона», «цивільний захист»; вибору пріоритетного терміна й родового поняття для позначення комплексу заходів щодо ЗНТ від НС; визначення поняття НС та їхньої класифікації, зокрема за характером джерела; моделей побудови державних систем ЦЗ, у тому числі стосовно способів інтеграції ЦО та національних систем, призначених для реалізації заходів з протидії НС техногенного та природного характеру; нормативних формулювань функцій, повноважень, прав та обов'язків суб'єктів державного, регіонального, муніципального та об'єктового управління в цій сфері, а також способів розмежування функцій та відповідальності між ними; механізмів правового регулювання процесів реалізації конкретних функціональних заходів ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ.

Викладене свідчить про наявність теоретико-методологічних проблем у сферах: ЦО, ЗНТ від НС, ЦЗ, які на сьогодні не дозволяють виробити універсальні підходи до вирішення завдання щодо ефективної систематизації законодавства в цій галузі правовідносин.

На наше переконання, масив законодавчих актів з питань ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ може бути систематизовано шляхом кодифікації (що, власне, довів український досвід), оскільки існує очевидний тісний функціональний зв'язок заходів, спрямованих на забезпечення ЗНТ від НС, з основними завданнями та заходами ЦО, а у здійсненні обох згаданих напрямів державно-владної ді-

яльності задіяний майже один й той самий суб'єктний склад: органи управління та сили.

Прийняття єдиного монолітного спеціального закону з указаних питань (наприклад, кодифікованого) є одним із визначальних чинників становлення такої галузі державного управління, як «цивільний захист». Цілком очевидно, що саме кодифікований акт, в умовах множинності актів із питань ЦО, ЗНТ від НС, є фактором, що істотно впливає на системність та узгодженість правових норм даної галузі.

Поза всяким сумнівом, складність та комплексність об'єкта правовідносин, поряд із різноманіттям методів їхнього правового регулювання, є однією з основних причин того, що кодифікація законодавства у сферах ЦО та ЗНТ від НС, а також в умовах НС різного характеру поки що не отримала великого поширення на просторі СНД.

Як справедливо зазначає В. Мамутов, загальна історія держави і права переконливо свідчить про доцільність кодифікації як одного з важливих напрямів удосконалення правового регулювання, підвищення його ефективності за допомогою засобів власне юридичних [219, с. 45].

Слід також погодитися з думкою Ю. Шпаковського, який відзначає, що комплексність і неоднорідність правовідносин у сфері безпеки в НС за своєю природою і формами прояву зумовлює складну структуру їхнього правового регулювання, використання методів регулювання і норм, властивих різним галузям права – цивільному, адміністративному, інформаційному, кримінальному та фінансовому, а також певною мірою конституційному й міжнародному праву [433].

Водночас кодифікація права – це такий вид правотворчості, при якому забезпечується єдине і впорядковане нормативне регулювання даного виду суспільних відносин шляхом видання єдиного, юридично і логічно цілого, внутрішньо узгодженого нормативного акта [4, с. 106–112].

На тлі кодифікації, іншим відомим науці та правотворчій практиці способам систематизації законодавства, таким як облік, консолідація або інкорпорація, ми свідомо не приділяємо належної уваги стосовно досліджуваного нами міжгалузевого напрямку державно-владної діяльності, оскільки з урахуванням специфіки та складності правового регулювання в цій сфері такі способи не вирішують завдання щодо системного та змістовного упорядкування й удосконалення законодавства, отже, вони не є актуальними і перспективними.

З метою порівняння концептуальних та інституціональних засад функціонування державних систем ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ

у таких країнах, як Білорусь, Казахстан, РФ та Україна, а також спираючись на вже отримані нами наукові результати, слід констатувати наступне.

В Україні основним законодавчим актом у досліджуваних сферах є КЦЗУ; базовим терміном та поняттям, що позначає комплекс заходів щодо ЗНТ від НС, у тому числі воєнних, виступає термін: «цивільний захист»; з метою вирішення завдань у сфері ЦЗ створена та функціонує ЄДС ЦЗ, у той час як національна система ЦО як така припинила своє існування; за характером джерела виділяють НС техногенного, природного характеру, соціальні, воєнні.

У Республіці Білорусь та в РФ наразі є чинними спеціальні закони про ЦО, а також про ЗНТ від НС техногенного та природного характеру, які передбачають наявність у цих країнах одночасно двох систем: ЦО та державної системи запобігання виникненню та реагування на згадані види НС. Законодавчо передбачено два типи НС за видом джерела – техногенного та природного характеру; для позначення сфери ЗНТ від НС техногенного та природного характеру використовується термін «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій», а для ідентифікації системи заходів із підготовки до захисту та у справах захисту населення, матеріальних і культурних цінностей від небезпек, що виникають під час ведення військових дій або внаслідок цих дій, а також при виникненні НС природного та техногенного характеру застосовується термін «цивільна оборона» (тобто згадані терміни і поняття в законодавстві Росії «розведено», фактично вони отождожують різні, хоча функціонально й дуже близькі напрями державної політики. У цілому предметна сфера науки і практики, що зветься в Україні та Казахстані «цивільний захист», у РФ та Республіці Білорусь не є інституціоналізованою, чітко не виділена серед інших суміжних галузей державного управління. Проте в Росії, зокрема в спеціальній науковій літературі та концептуально-програмних документах, активно використовується термін «цивільний захист», а також обговорюється питання про створення консолідованої російської державної системи ЦЗ, прийняття федерального конституційного закону «Кодекс цивільного захисту» [193; 194; 198; 199; 200; 415]).

У свою чергу, в Республіці Казахстан у квітні 2014 р. було прийнято закон «Про цивільний захист» [162], який закріпив наявність у цій країні державної системи ЦЗ, невід'ємним елементом якої виступає система ЦО (на відміну від України, у Казахстані розумно зберегли цю надзвичайно необхідну для держави систему); нормативний термін «цивільний захист», як і в Україні, повсюдно використовується для позначення комплексу заходів щодо ЗНТ від НС, у тому числі й заходів ЦО (поняття «цивільний

захист», що застосовується в законі «Про цивільний захист», є родовим поняттям для дефініції «цивільна оборона», проте не можна сказати, що розробникам закону вдалося чітко розмежувати два цих близьких за змістом поняття); за характером джерела походження у законодавстві Казахстану виділяється два види НС: техногенного та природного характеру.

Найбільш ефективний, на наш погляд, спосіб систематизації законодавства у сферах ЦО та ЗНТ від НС у державах колишнього СРСР вдалось упровадити саме в Республіці Казахстан шляхом прийняття закону «Про цивільний захист», що дозволило, по-перше, зберегти систему ЦО цієї країни, інтегрувавши її до державної системи ЦЗ, а по-друге, інституціоналізувати сферу державного управління, що іменується «цивільний захист», створивши передумови для формування відповідної міжгалузевої сфери права і законодавства. Згідно з нашою оцінкою, саме профільний закон цієї країни з точки зору його форми, змісту, структури, дотримання норм законотворчої техніки, зокрема вимоги системності, повноти та чіткості механізмів правового регулювання заходів щодо забезпечення ЦЗ та ЦО, є найбільш якісним нормативно-правовим актом на тлі аналогічних законів інших країн СНД.

Стосовно українського досвіду кодифікації законодавства з питань ЦО та ЗНТ від НС необхідно відзначити, що прийняття КЦЗУ потягло за собою доволі суперечливі та неоднозначні результати для розвитку сфери ЦЗ України, зокрема для концептуальних, інституційних, правових та інших засад функціонування цієї галузі державного управління.

Питання щодо необхідності систематизації чинного українського законодавства з питань ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ в Україні гостро стояло на порядку денному, тому прийняття єдиного кодифікованого законодавчого акта із зазначених питань, безумовно, слід підтримати.

КЦЗУ відтворив у своєму змісті найбільш необхідні й актуальні положення законів України: «Про ЦО» (3 лютого 1993 р.), «Про правові засади ЦЗ» (24 червня 2004 р.), «Про пожежну безпеку» (17 грудня 1993 р.), «Про ЗНТ від НС» (8 червня 2000 р.), «Про АРС» (14 грудня 1999 р.), що втратили чинність 1 липня 2013 р. у зв'язку з набранням чинності КЦЗУ, врегулювавши комплекс питань у сфері ЦЗ. Ідеться про організаційно-правові засади функціонування ЄДС ЦЗ; функції та повноваження суб'єктів забезпечення ЦЗ; державно-управлінські та інші заходи щодо ЗНТ від НС, запобігання цим ситуаціям, реагування на НС та ліквідації їхніх наслідків; процедуру навчання осіб рядового й начальницького складу служби ЦЗ та рятувальників, керівного складу, фахівців,

діяльність яких пов'язано з організацією і здійсненням заходів із питань ЦЗ, підготовки органів управління та сил ЦЗ, фінансове та матеріально-технічне забезпечення заходів ЦЗ; комплектування органів управління та сил ЦЗ, проходження служби ЦЗ; соціальний та правовий захист осіб рядового й начальницького складу служби ЦЗ, працівників органів управління та сил ЦЗ й осіб, звільнених зі служби ЦЗ.

Унормування перелічених вище питань в одному законодавчому акті позитивно вплинуло на якість правового регулювання державно-управлінських відносин у сфері ЦЗ України, оскільки в такий спосіб було усунено колізію між трьома законами України, які діяли до прийняття КЦЗУ: «Про ЦО», «Про ЗНТ від НС», «Про правові засади ЦЗ».

З позитивного боку слід відзначити закріплення в КЦЗУ факту наявності в Україні однієї державної системи, призначеної для реалізації державної політики у сфері ЦЗ, а саме: ЄДС ЦЗ (яку було запроваджено на зміну трьом державним системам: системі ЦО України, ЄДС НС, а також ЄДС ЦЗ населення і територій, паралельне функціонування кожної з яких було законодавчо закріплено в зазначених вище законах).

Незважаючи на те, що сам факт прийняття КЦЗУ є доволі прогресивним кроком, відрізняється новизною на просторі СНД, його якість, як показала, зокрема, подальша підзаконна нормотворчість, а також правозастосовна практика, є невисокою, у тому числі через те, що цей нормативно-правовий акт повністю не виконав поставлене перед ним завдання кодифікаційного документа.

Слід акцентувати увагу на тому, що ще на етапі експертизи проекту КЦЗУ Головним науково-експертним управлінням Апарату ВРУ були констатовані суттєві техніко-юридичні та змістовні недоліки проекту цього нормативного акта, значну частину яких так і не було усунуто під час його прийняття. Зокрема, серед найбільш істотних недоліків відповідного законопроекту необхідно вказати: недостатню системність у викладі окремих положень та недостатнє врахування багаторічного досвіду правового регулювання в цій сфері; недосконалість понятійно-термінологічного апарату, зокрема невизначеність низки ключових термінів і понять; неузгодженість режиму особливого періоду, що є одним із режимів автономного функціонування ЄДС ЦЗ із ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» від 6 квітня 2000 р. № 1647-III; відсутність завершеності механізмів правового регулювання низки положень КЦЗУ (у тому числі щодо реалізації різних заходів у сфері ЦЗ, проходження служби ЦЗ тощо); нечіткість функцій та повноважень суб'єктів забезпечення ЦЗ [97].

Не можна оминати увагою кілька надто важливих та глибоких за своєю суттю зауважень експертів Головного юридичного управління Апарату ВРУ до проекту КЦЗУ, які, з-поміж іншого, відзначили, що інтеграція в єдине поняття ЦЗ чинних досі систем ЦО, ЦЗ та ЄДС НС; унормування служби ЦЗ як складової функціонування держави в мирний час та в особливий період; створення єдиного законодавчого акта для регулювання окремих правовідносин для особливого періоду та воєнного стану, ліквідації наслідків НС, громадської безпеки (забезпечення пожежної безпеки) – призведе до штучного створення нового міжгалузевого законодавчого явища, що об'єднує норми конституційного інституту оборони держави, адміністрування громадського порядку, а також охорони навколишнього природного середовища. Іншими словами, єдність предмета і методу регулювання (як необхідних передумов створення нових комплексних правових утворень) в цьому кодифікаційній процесі (мається на увазі процес розроблення та прийняття КЦЗУ. – С. А.) підмінено єдністю суб'єкта реалізації окремих функцій держави (ідеться перш за все про пріоритетність розміщення законодавчих норм, що є статусними для функціонування оперативно-рятувальної служби ЦЗ) [165].

Погоджуючись у цілому з висновками та зауваженнями експертів Апарату ВРУ до проекту КЦЗУ, вважаємо за потрібне, зі свого боку, акцентувати увагу на декількох важливих недоліках цього законодавчого акта, які, на жаль, залишились поза увагою фахівців. На наш погляд, ці недоліки є принциповими з точки зору стратегії подальшого розвитку ЄДС ЦЗ, розуміння пріоритетів та цілей державної політики у сфері ЦЗ України.

По-перше, прийняття КЦЗУ означає монопольне домінування у вітчизняній науці та практиці у сфері ЗНТ від НС різного характеру, у тому числі воєнних та соціальних, ідеї, концепції та терміна «цивільний захист», замість концепції, теорії та терміна «цивільна оборона», хоча концепції ЦЗ, не кажучи вже про відповідну теорію як цілісне, упорядковане та повне знання про відповідну сферу суспільної діяльності, до цього часу не розроблено. При цьому очевидно, що з чинного законодавства та лексики фахівців поступово буде витіснено інші два синонімічні терміни, які й досі широко вживаються науковцями, практиками, а також пересічними громадянами для позначення напряму діяльності держави, у межах якого здійснюються заходи щодо ЗНТ від НС мирного та воєнного часу: «цивільна оборона» та «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій» (етимологічні та логіко-семантичні аспекти наведених термінів та понять розглядалися нами у підр. 2.1).

По-друге, з моменту введення в дію КЦЗУ (1 липня 2013 р.) втрачено чинність усі закони України, що регламентували питання ЦО України, а саме: «Про ЦО», «Про загальну структуру і чисельність військ цивільної оборони» від 22 грудня 1998 р. № 328–XIV, «Про війська цивільної оборони України» від 24 березня 1999 р. № 556–XIV. Більш того, із прийняттям КМУ Положення про ЄДС ЦЗ (9 січня 2014 р.) [294] втратило чинність Положення про ЦО (10 травня 1994 р.).

Замість системи ЦО України законодавчо передбачено створення ЄДС ЦЗ, відповідну сферу державного управління перейменовано з «цивільна оборона» на «цивільний захист». Тобто одним із результатів прийняття КЦЗУ є припинення існування системи ЦО України, але ж створення ЄДС ЦЗ на даний момент не завершено.

У цьому контексті слід вкотре нагадати, що ще 3 липня 1954 р. Президією Верховної Ради УРСР були ратифіковані Женевські конвенції від 12 серпня 1949 р. щодо захисту жертв міжнародних збройних конфліктів, а додаткові протоколи до них – 25 липня 1990 р. (дата підписання Україною – 12 грудня 1977 р., набрання чинності для України – 25 липня 1990 р.). Ці міжнародно-правові документи виступали свого часу правовою основою створення системи ЦО СРСР, а також системи ЦО вже незалежної України.

Системний аналіз норм КЦЗУ, а також Положення про ЄДС ЦЗ, зокрема щодо покладених на ЄДС ЦЗ завдань, засвідчує, що далеко не всі завдання та заходи ЦО, визначені в актах міжнародного гуманітарного права, знайшли повноцінне втілення у відповідних національних законодавчих актах.

У ст. 3 «Правова основа цивільного захисту» КЦЗУ закріплено, що «правовою основою цивільного захисту є Конституція України, цей Кодекс, інші закони України, а також акти Президента України та Кабінету Міністрів України» [185], але чомусь серед цього переліку не згадуються Женевські конвенції та додаткові протоколи до них. Хоча, як відомо, згідно з Конституцією України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана ВРУ, є частиною національного законодавства України [192, ч. 1 ст. 9].

Вважаємо за необхідне наголосити на тому, що при подальшому вдосконаленні національного законодавства у сфері ЦЗ (у тому числі шляхом унесення змін й доповнень до КЦЗУ) обов'язково має бути забезпечено належну імплементацію ключових положень ратифікованих Україною актів міжнародного гуманітарного права з питань ЦО, оскільки це є необхідною умовою забезпечення ефективних правових гарантій захисту населення країни від НС та їхніх наслідків у мирний час та в особливий період.

Проведена в Україні кодифікація законодавства у сферах ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ (перш за все в частині обраного способу система-

тизації законодавства, а також підходу до розуміння сутності ЦЗ як функції держави, розширеної класифікації НС) – це, на наш погляд, той випадок, коли законотворча практика випередила наукову думку, що, природно, не могло негативно не позначитися на ефективності функціонування ЄДС ЦЗ.

На теперішній час формування у країнах СНД такого між-галузевого правового явища, як законодавство з питань ЦЗ, з можливим виходом, у стратегічному ракурсі, на кодифікаційний процес (ми свідомо не говоримо про створення галузі або підгалузі права, оскільки сфери ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ являють собою складний симбіоз неоднорідних суспільних відносин, регульованих за допомогою різних за своєю природою юридичних методів та правових норм. Спроба розглядати цю сферу правового регулювання як підгалузь, наприклад, адміністративного права, була б свідомо помилковою, оскільки в зазначеній сфері присутні правовідносини, що регулюються нормами інших галузей як публічного, так і приватного права. – С. А.), зіштовхується з низкою теоретико-методологічних проблем у сферах ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ, основними з яких, на нашу думку, є такі:

- неадекватність нинішньої концепції й стратегії ЦЗ викликам та загрозам сучасності, її традиціоналізм і цільова орієнтованість на протидію НС техногенного та природного характеру, планування та здійснення заходів щодо захисту населення і територій від зброї масового ураження (у той час як нині значно поширені так звані «несилові» методи досягнення військово-стратегічних завдань, а також нетрадиційні способи ведення військово-політичного протистояння (неконвенціональні, гібридні війни тощо), від протидії яким державні системи ЦЗ та їхні аналоги воліють дистанціюватися, мотивуючи цю лінію виключно гуманітарним характером своєї сфери діяльності);

- відсутність необхідної уніфікованості, чіткості та ясності в тлумаченні термінів «цивільна оборона», «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій», «надзвичайна ситуація», а також в адекватному розумінні суті явищ і процесів, що позначаються цими термінами, у нинішніх військових, геополітичних та гео економічних умовах. Невиправданий консерватизм та відсталість цих понять, зумовлені їхнім вузьким трактуванням стосовно сфери компетенції міністерств і відомств з питань НС, є характерним як для фахівців-практиків, так і для багатьох науковців, які досліджують цю проблематику [99; 100; 103; 169; 179];

- обмеженість підходів до тлумачення поняття «надзвичайна ситуація» та класифікації таких ситуацій, що викликана поширенням на цей час розумінням природи подібних ситуацій як ззовні

неочікуваних, разових (одномоментних) обставин, викликаних переважно техногенними та природними (меншою мірою військовими) причинами походження. Нагадаємо, що раніше (підр. 2.3) ми обґрунтовували свою думку стосовно того, що сьогодні немає об'єктивних перешкод для того, щоб поширити відповідне поняття для характеристики явищ і процесів, зокрема таких, що мають тривалий характер, наприклад, у культурно-духовній, суспільно-політичній та соціально-економічній сферах життєдіяльності держави і суспільства;

– розмитість меж і контурів предметної сфери науки і практики, званої «цивільний захист» (у спеціальній науковій літературі було здійснено низку спроб моделювання змісту предметної сфери ЦЗ та визначення її функціональних меж (див., напр. [99; 103]), проте, на наш погляд, ця фундаментальна проблема ще дуже далека від свого рішення), невирішеність завдання функціонального розмежування цієї сфери державного управління із суміжними сферами, у тому числі й суміжними сегментами (сферами прояву) НБ: військовою, громадською, пожежною, техногенною, природною, соціальною, політичною, екологічною тощо;

– невирішеність наукової проблеми щодо ефективної інтеграції ЦО та системи протидії НС техногенного і природного характеру з системою НБ (ознайомлення з науковими статтями з цього питання, зокрема з роботами [102; 106; 167; 226], показало, що автори зазвичай акцентують увагу на важливому місці і ролі ЦЗ та ЦО в забезпеченні НБ, але проблему інтеграції відповідних систем, а також концептуалізації ЦЗ як найважливішого елемента формування НБ досі не вирішено), а також проблеми стосовно чіткого розмежування функцій, повноважень та меж відповідальності між постійно діючими органами управління з питань ЦЗ, з одного боку, та іншими суб'єктами забезпечення НБ, з іншого.

Необхідно зазначити, що останнім часом у спеціальних періодичних наукових виданнях з'явилася низка публікацій, у яких розглядаються питання систематизації законодавства з питань ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ [196–200; 415]. При цьому оптимальним та безальтернативним способом такої визнається саме кодифікація, що розглядається виключно з позицій суто механічного об'єднання актуальних та практичних значущих, з точки зору авторів статей, положень законодавчих актів, що регламентують питання ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ.

У цих публікаціях їхні автори, розглядаючи широке коло питань щодо кодифікації законодавства у згаданих областях правовідносин, на жаль, не вбачають перерахованих вище теоретико-методологічних і прикладних проблем та, відповідно, не надають їм належного значення.

На наше переконання, з огляду на перелічені вище проблеми, на нинішньому етапі розвитку науково-теоретичних основ державного управління у сферах ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ у пострадянських країнах, а також загальноприйнятих у романо-германській правовій системі доктринальних підходів до побудови системи права і системи законодавства, канонів та правил законодавчої техніки, ефективна кодифікація законодавства у згаданих сферах суспільних відносин є малоюмовірною, хоча, у стратегічному ракурсі, цілком реальний та перспективний спосіб його впорядкування.

Надзвичайна важливість вирішення завдань із забезпечення захищеності інтересів особистості, суспільства і держави від загроз, пов'язаних з ризиками виникнення НС різного характеру, що можуть виникнути в мирний час та в особливий період, а також недосконалість чинного законодавства в цій сфері суспільних відносин, викликана як суб'єктивними, так і об'єктивними причинами, зумовлюють необхідність проведення постійної експертної роботи з моніторингу стану та подальшої систематизації законодавства у сферах ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ, що вимагає об'єднання зусиль компетентних представників різних галузей науки і практики для проведення більш глибоких фундаментальних міждисциплінарних досліджень в цій галузі та розроблення узгоджених науково обґрунтованих пропозицій.

4.3. Інституціональні аспекти забезпечення готовності Єдиної державної системи цивільного захисту до введення спеціальних правових режимів її функціонування

У процесі виокремлення та аналізу особливостей системності та інституціоналізму державного управління у сфері ЦЗ нами, зокрема, було констатовано, що однією з таких істотних особливостей є передбачений законодавством механізм функціонування систем ЦЗ у певних спеціальних правових режимах, кожен з яких запроваджується в установленому порядку та за наявності сукупності фактичних та правових підстав.

У наукових працях (дисертаціях, монографіях, статтях) представників галузі науки «Державне управління», правові аспекти функціонування ЄДС ЦЗ (а так само її попередниць – ЦО, ЄДС НС та ЄДС ЦЗ населення і територій) в умовах запровадження спеціальних правових режимів її діяльності не отримали належної уваги.

Проблематиці щодо введення, дії та припинення у країні спеціальних правових режимів, зокрема режимів воєнного та надзвичайного стану, присвячено чимало наукових робіт, у тому

числі дисертаційних досліджень та монографій представників юридичних наук, де ці питання висвітлено доволі повно та всебічно [84; 123; 152; 204–207; 366; 372; 377]. У межах розгляду цієї тематики їхні автори частково торкаються окремих питань щодо функціонування систем ЦЗ у різних режимах їхньої діяльності.

Проведений нами аналіз відповідних наукових праць дає підстави для висновку про те, що запровадження та дія в державі спеціальних правових режимів торкається широкого спектра тісно пов'язаних між собою проблемних питань управлінського та правового характеру, зокрема таких:

- фактичні та правові підстави та наслідки введення, продовження та припинення відповідних режимів;
- дотримання уповноваженими суб'єктами процедури та виконання законодавчо закріпленого обов'язку щодо запровадження спеціальних правових режимів;
- забезпечення у країні режиму законності, зокрема дотримання прав і свобод різних суб'єктів правовідносин в умовах таких режимів;
- правомірність та повнота реалізації органами державної влади, ОМС, фізичними та юридичними особами своїх прав та обов'язків при встановленні спеціальних правових режимів;
- правове положення (статус) суб'єктів державного управління при введенні, дії та скасуванні спеціальних правових режимів.

Окремі проблемні аспекти щодо функціонування ЄДС ЦЗ у спеціальних режимах функціонування висвітлено в наукових працях Д. Бірюкова [88], В. Бегуна [120], В. Гречанінова [120], С. Кузніченка [204–207], О. Лещенка [214].

Ступінь висвітлення в наукових працях з державно-управлінської тематики проблемних питань щодо дії та оцінювання ефективності комплексного механізму державного управління в умовах НС, зокрема щодо оцінки стану готовності ЄДС ЦЗ до дій за призначенням у разі введення спеціальних правових режимів її функціонування, не відповідає, на наш погляд, актуальним потребам сьогодення щодо розвитку відповідної державної системи. Представники галузі науки державного управління приділяють критично мало уваги як управлінській проблематиці в цій сфері загалом, так і питанню ефективності виконання ЄДС ЦЗ покладених на неї завдань і функцій у різних режимах її функціонування зокрема, що також вказує на необхідність розгляду зазначеного питання.

Слід зауважити, що на цьому шляху виникає низка об'єктивних перешкод, які не дозволяють як слід вирішити відповідні дослідницькі завдання у відкритих наукових роботах, насамперед через те, що чималу кількість першоджерел (законодав-

чих актів, службових документів, різноманітних інформаційно-аналітичних матеріалів тощо), які містять конкретні фактичні кількісні та якісні дані щодо стану ЄДС ЦЗ, її окремих підсистем, органів управління та сил ЦЗ, а також висновки компетентних посадових осіб органів державної влади щодо цього, не передбачено для відкритого друку та позначено грифом обмеження доступу.

Наприклад, акти інспекторських перевірок з питань ЦЗ та техногенної безпеки міністерств, інших центральних ОВВ, АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя і відомств; нормативні документи щодо показників та критеріїв визначення оцінки і стану готовності органів управління, підприємств та сил реагування щодо ЦЗ та техногенної безпеки; зведені відомості про кількість та результати проведених навчань та тренувань з ЦЗ (ЦО), які не підпадають під дію Зведення відомостей, що становлять державну таємницю, затвердженого наказом СБУ від 12 серпня 2005 р. № 440 [286], включено до Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в МНС України, затвердженому наказом цього міністерства від 26 липня 2011 р. № 755 [286; 290, пп. 24, 25, 32].

Ці та інші наведені судження, умовиводи та наукові припущення щодо інституціональних аспектів забезпечення готовності ЄДС ЦЗ до введення спеціальних правових режимів її функціонування ґрунтуються на практичному досвіді автора у сфері ЦЗ, дослідженні відкритих інформаційних джерел та наукових результатах з аналізу системи органів державної влади та організації управління у сфері ЦЗ України, а також стану нормативно-правової бази України з питань ЦЗ. Виходячи з визначеного предмета дослідження, також вважаємо за необхідне акцентувати увагу на тому, що науково-практичним завданням, що виконується в цьому підрозділі нашого дослідження, є розгляд та аналіз інституціональних аспектів забезпечення готовності ЄДС ЦЗ у разі введення будь-якого зі спеціальних правових режимів її функціонування. Оцінювання дій (бездіяльності) тих чи інших колегіальних та/або одноосібних державних органів, ОМС, інших суб'єктів щодо введення, дії та припинення спеціальних правових режимів функціонування ЄДС ЦЗ, своєчасності та адекватності відповідних управлінських рішень, а також стосовно повноти та ефективності виконання цими суб'єктами завдань та функцій у сфері ЦЗ в умовах таких режимів не є нашим завданням. Повною мірою ця теза стосується й питань функціонування ЄДС ЦЗ в умовах воєнного стану, особливого періоду чи запровадження режиму АТО.

Дослідження відповідних питань потребують проведення аналітичної роботи з першоджерелами, які містять інформацію з обмеженим доступом, є тематикою закритого характеру, а отже, проводяться в умовах режимних обмежень.

Предметом дослідження фахівців з юридичних наук (загальної теорії держави і права, конституційного та адміністративного права тощо) є передусім різноманітні спеціальні правові режими функціонування держави та інших суб'єктів суспільних відносин, які (режими), до того ж, класифікуються за різними підставами. Проте питання режимів функціонування саме ЄДС ЦЗ, включаючи різні аспекти готовності цієї системи до введення відповідних режимів, як самостійний предмет дослідження досі не було розглянуто в достатньому обсязі.

КЦЗУ, у зв'язку зі специфічним характером завдань та функцій, покладених на ЄДС ЦЗ, встановлює, що залежно від масштабів і особливостей НС, яка прогнозується або виникла, відповідна державна система функціонує в режимах:

- повсякденного функціонування;
- підвищеної готовності;
- НС;
- надзвичайного стану.

Положенням про ЄДС ЦЗ визначається перелік заходів, що здійснюються у відповідному режимі, завдання та порядок взаємодії суб'єктів забезпечення ЦЗ під час функціонування зазначеної системи у відповідному режимі.

В особливий період ЄДС ЦЗ функціонує відповідно до КЦЗУ та з урахуванням особливостей, що визначаються згідно з вимогами ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII [342] та «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21 жовтня 1993 р. № 3543-XII [326], а також інших нормативно-правових актів.

У галузі теорії держави і права під правовим режимом пропонується розуміти особливий порядок правового регулювання певної сфери суспільних відносин, що забезпечується шляхом специфічного поєднання та співвідношення його методів, способів і типів [394, с. 143]. Можна сказати, що таке тлумачення правового режиму є широким розумінням значення цього терміна, оскільки його можна застосовувати як для публічних, так і для приватних правовідносин.

Фахівці галузі адміністративного права поряд з термінами і поняттями «правовий режим» та «адміністративно-правовий режим» [1, с. 280] використовують поняття «надзвичайні режими», трактуючи його як спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності та функціонування органів влади на території, де виникла НС [1, с. 286]. На думку науковців, головним у змісті таких режимів є те, що вони суттєво змінюють правовий статус суб'єктів цієї території, у деяких випадках – систему ОБВ та ОМС, встановлюють заходи, які застосовують-

ся для врегулювання ситуації. Законодавство України передбачає такі основні різновиди надзвичайних режимів: 1) надзвичайний стан; 2) надзвичайна екологічна ситуація; 3) воєнний стан [1, с. 286].

Режими функціонування ЄДС ЦЗ (які ми називаємо спеціальними правовими режимами) передбачають особливий механізм правового регулювання діяльності цієї державної системи та, відповідно, її складових елементів: функціональних і територіальних підсистем, органів управління та сил. Тому широко вживане в юридичній лексиці поняття правового режиму є семантично значно ширшим, ніж термін «режими функціонування ЄДС ЦЗ», та не є тотожним йому.

Основоположні правові норми щодо встановлення кожного з перелічених режимів діяльності ЄДС ЦЗ містяться у ст. 12–15 КЦЗУ:

- режим повсякденного функціонування ЄДС ЦЗ встановлюється за умов нормальної виробничо-промислової, радіаційної, хімічної, сейсмічної, гідрогеологічної, гідрометеорологічної, техногенної та пожежної обстановки та за відсутності епідемій, епізоотій, епіфітотій;

- у разі загрози виникнення НС за рішенням відповідно КМУ, Ради Міністрів АР Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міських державних адміністрацій для ЄДС ЦЗ у повному обсязі або частково для окремих її територіальних підсистем тимчасово встановлюється режим підвищеної готовності;

- у разі виникнення НС за рішенням відповідно КМУ, Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міських державних адміністрацій для ЄДС ЦЗ у повному обсязі або частково для окремих її територіальних підсистем тимчасово встановлюється режим НС;

- режим надзвичайного стану для ЄДС ЦЗ у повному обсязі або частково для окремих її територіальних підсистем тимчасово встановлюється в межах території, на якій введено правовий режим надзвичайного стану відповідно до ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» [185, ст. 12–15; 342].

Правові підстави для тимчасового введення в Україні або в межах конкретної її території для ЄДС ЦЗ режиму підвищеної готовності або режиму НС визначено в пп. 21, 22 Положення про ЄДС ЦЗ.

Такими підставами для запровадження режиму підвищеної готовності ЄДС ЦЗ на державному рівні є загроза виникнення НС державного рівня; на регіональному рівні – загроза виникнення НС регіонального рівня; на місцевому рівні – загроза виникнення НС місцевого рівня.

У свою чергу, підставами для введення для ЄДС ЦЗ режиму НС на державному рівні є виникнення НС, що класифікується як

ситуація державного рівня; на регіональному рівні – виникнення НС, що класифікується як ситуація регіонального рівня; на місцевому рівні – виникнення НС, що класифікується як ситуація місцевого рівня [294, пп. 21, 22].

Відповідно до пп. 24, 25 Положення про ЄДС ЦЗ основними завданнями, що виконуються ЄДС ЦЗ, є:

1) у режимі повсякденного функціонування:

- забезпечення спостереження, гідрометеорологічного прогнозування та здійснення контролю над станом навколишнього природного середовища та небезпечних процесів, що можуть призвести до виникнення НС на потенційно небезпечних об'єктах, об'єктах підвищеної небезпеки і прилеглих до них територіях, а також на територіях, на яких існує загроза виникнення геологічних та гідрогеологічних явищ і процесів;

- забезпечення здійснення планування заходів ЦЗ;

- здійснення цілодобового чергування пожежно-рятувальних підрозділів;

- розроблення і виконання цільових та науково-технічних програм запобігання виникненню НС і зменшення можливих втрат;

- здійснення планових заходів щодо запобігання виникненню НС, забезпечення безпеки та ЗНТ від таких ситуацій, а також заходів щодо підготовки до дій за призначенням органів управління та сил ЦЗ;

- забезпечення готовності органів управління та сил ЦЗ до дій за призначенням;

- організація підготовки фахівців ЦЗ, підготовка керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язано з організацією і здійсненням заходів щодо ЦЗ, навчання населення діям у разі виникнення НС;

- створення і поновлення матеріальних резервів для запобігання виникненню НС, ліквідації їхніх наслідків;

- організація та проведення моніторингу НС, визначення ризиків їхнього виникнення;

- підтримання у готовності автоматизованих систем централізованого оповіщення про загрозу або виникнення НС;

2) у режимі підвищеної готовності:

- здійснення оповіщення органів управління та сил ЦЗ, а також населення про загрозу виникнення НС та інформування його про дії в можливій зоні НС;

- формування оперативних груп для виявлення причин погіршення обстановки та підготовки пропозицій щодо її нормалізації;

- посилення спостереження та контролю за гідрометеорологічною обстановкою, ситуацією на потенційно небезпечних об'єктах,

території об'єкта підвищеної небезпеки та/або за його межами, території, на якій існує загроза виникнення геологічних та гідрогеологічних явищ і процесів, а також здійснення постійного прогнозування можливості виникнення НС та їхніх масштабів;

- уточнення (у разі потреби) планів реагування на НС, здійснення заходів щодо запобігання їхньому виникненню;
- уточнення та здійснення заходів щодо ЗНТ від можливих НС;
- приведення у готовність наявних сил і засобів НС, залучення у разі потреби додаткових сил і засобів;

3) у режимі НС:

- здійснення оповіщення органів управління та сил ЦЗ, а також населення про виникнення НС та інформування його про дії в умовах такої ситуації;
- призначення керівника робіт з ліквідації наслідків НС та утворення у разі потреби спеціальної комісії з ліквідації наслідків НС;
- визначення зони НС;
- здійснення постійного прогнозування зони можливого поширення НС та масштабів можливих наслідків;
- організація робіт з локалізації та ліквідації наслідків НС, залучення для цього необхідних сил і засобів;
- організація та здійснення заходів щодо життєзабезпечення постраждалого населення;
- організація та здійснення (у разі потреби) евакуаційних заходів;
- організація і здійснення радіаційного, хімічного, біологічного, інженерного та медичного захисту населення і територій від наслідків НС;
- здійснення безперервного контролю розвитку НС та обстановки на аварійних об'єктах і прилеглих до них територіях;
- інформування органів управління ЦЗ та населення про розвиток НС та заходи, що здійснюються;

4) у режимі надзвичайного стану – виконання завдань відповідно до ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» [294, п. 24; 343].

Згідно зі ст. 1 зазначеного Закону, надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні НС техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та ОМС відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функ-

ціонування національної економіки, органів державної влади та ОМС, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [343].

З моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях ЄДС ЦЗ переводиться у режим функціонування в умовах особливого періоду в повному обсязі або в межах відповідних регіонів.

Підготовка ЄДС ЦЗ до виконання завдань ЦЗ в умовах особливого періоду здійснюється завчасно в мирний час.

Переведення ЄДС ЦЗ у режим функціонування в умовах особливого періоду здійснюється відповідно до актів Президента України, КМУ, планів ЦЗ на особливий період.

Виконання завдань ЦЗ під час функціонування ЄДС ЦЗ в умовах особливого періоду здійснюється у взаємодії з відповідним військовим командуванням [294, п. 25].

Важливішою складовою забезпечення готовності ЄДС ЦЗ у будь-яких спеціальних правових режимах її функціонування є підготовка до дій за призначенням її основних складових інституційних елементів: органів управління та сил ЦЗ.

Зокрема, згідно з ст. 92 КЦЗУ, підготовка до дій за призначенням органів управління ЦЗ здійснюється під час проведення командно-штабних (штабних) та інших навчань і тренувань. У свою чергу, відповідна підготовка сил ЦЗ здійснюється під час проведення спеціальних, показових, експериментальних навчань і тренувань з питань ЦЗ.

Організація підготовки до дій за призначенням сил ЦЗ покладається на центральні ОВВ, Раду міністрів АР Крим, МДА, до сфери управління яких належать відповідні сили ЦЗ, та на ОМС, в управлінні яких перебувають сили ЦЗ. Безпосередню підготовку до дій за призначенням відповідних сил ЦЗ здійснюють їхні керівники, які несуть за це персональну відповідальність.

Порядок підготовки до дій за призначенням органів управління та сил ЦЗ визначається КМУ [185, ст. 92]. Такий порядок затверджено постановою КМУ «Про затвердження Порядку підготовки до дій за призначенням органів управління та сил цивільного захисту» від 26 червня 2013 р. № 443 [306].

Ознайомлення з переліченими вище базовими нормативними положеннями щодо спеціальних правових режимів функціонування ЄДС ЦЗ та основних завдань, що мусить виконувати ця державна система в режимах повсякденного функціонування,

підвищеної готовності та НС, дозволяє зробити низку проміжних, утім доволі важливих, висновків, а саме:

- завдання ЄДС ЦЗ, рівень готовності її органів управління, сил і засобів, вимоги до організації взаємодії між різними її складовими елементами та ланками, а також до несення служби посадовими особами, ступінь відповідальності останніх відрізняються при запровадженні різних режимів функціонування зазначеної системи. Відповідні якісні показники та рівень складності завдань, виконуваних ЄДС ЦЗ тим вище, чим вищим є рівень спеціального правового режиму, встановлюваного для цієї системи (найнижчим є режим повсякденного функціонування ЄДС ЦЗ, а найвищим – режим функціонування в умовах особливого періоду);

- підготовка ЄДС ЦЗ до діяльності у спеціальних правових режимах здійснюється заздалегідь у мирний час, у зв'язку з чим якісний стан інституціональних засад функціонування цієї державної системи до дій в умовах повсякденної діяльності є визначальним чинником та запорукою забезпечення готовності ЄДС ЦЗ до дій за призначенням в умовах інших спеціальних правових режимів більш високих ступенів готовності.

Крім цього, слід виокремити низку недоліків у правовій регламентації основних завдань ЄДС ЦЗ у відповідних спеціальних правових режимах функціонування:

- по-перше, ці завдання ЄДС ЦЗ (п. 24 Положення про ЄДС ЦЗ), так само, як і її основні завдання, встановлені в ч. 3 ст. 8 КЦЗУ, сформульовано позасуб'єктно, тобто без прив'язки до конкретного суб'єкта державно-управлінських відносин у сфері ЦЗ, унаслідок чого залишається незрозумілим те, який саме орган державної влади чи посадова особа та на якому адміністративно-територіальному рівні виконує відповідні основні завдання ЄДС ЦЗ в умовах запровадження певного спеціального правового режиму її діяльності;

- по-друге, у формулюваннях основних завдань ЄДС ЦЗ у режимах підвищеної готовності, НС, надзвичайного стану не уточнюється (не конкретизується), стосовно яких саме видів (типів) НС відповідна державна система виконує покладені на неї завдання;

- по-третє, як показує аналіз норм ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» конкретних завдань безпосередньо для ЄДС ЦЗ, у разі введення такого правового режиму, цей Закон не містить (хоча, як ми вказували вище, згідно з п.п. 4 п. 24 Положення про ЄДС ЦЗ, у режимі надзвичайного стану ЄДС ЦЗ мусить виконувати завдання відповідно до ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану»).

До того ж залишається відкритим питання про те, чому у статусних законодавчих актах, які регламентують організаційно-правові

засади діяльності більшості органів державної влади, а також ОМС, які у складі ЄДС ЦЗ мають статус постійно діючих органів управління ЦЗ, не визначено конкретні завдання та функції цих органів у різних спеціальних правових режимах функціонування ЄДС ЦЗ.

Якщо узагальнити наукові результати, отримані нами в попередньому викладі теми, вбачаємо за доцільне нагадати про такі недоліки в інституціональних засадах функціонування ЄДС ЦЗ:

- з позиції загальної теорії систем ЄДС ЦЗ не відповідає концептуальним ознакам поняття «система», оскільки вона фактично не є організованою та цілісною сукупністю суб'єктів забезпечення ЦЗ на різних організаційно-правових рівнях управління, між якими існують ефективні управлінські зв'язки, форми координації та взаємодії;

- на рівні КЦЗУ закріплено складну, громіздку, ієрархічну організаційну структуру ЄДС ЦЗ, із багатосуб'єктним складом (адже вона складається з функціональних і територіальних підсистем, їхніх ланок, а кожен із цих системоутворювальних елементів, у свою чергу, включає певні постійно діючі органи управління у сфері ЦЗ, координаційні органи, сили ЦЗ), з ускладненою системою міжвідомчої координації діяльності елементів системи, які, до того ж, до кінця не сформовано;

- функціональні підсистеми ЄДС ЦЗ (що є одними з основних, базових та найбільш укрупнених її структурних елементів) у повному обсязі не створено;

- нормативні приписи КЦЗУ у визначенні суб'єктів забезпечення ЦЗ та їхньої компетенції, містять як суттєві прогалини, так і суперечності, що негативно позначається на ефективності взаємодії між цими суб'єктами та, як наслідок, результативності ЄДС ЦЗ в цілому.

Викладені обставини, враховуючи недоліки інституціональних засад функціонування ЄДС ЦЗ у режимі повсякденної діяльності, послугують достатньою підставою, щоб піддати сумніву інституційну спроможність цієї державної системи ефективно виконувати покладені на неї завдання в умовах будь-якого зі спеціальних правових режимів, тобто можливість отримання від результатів її діяльності так званого «системного ефекту».

До того ж, як ми вже зазначали у вступі до роботи, незадовільний стан ЄДС ЦЗ, її низька ефективність та неадекватність сучасним викликам публічно визнаються на офіційному рівні [174; 229, с. 382; 348, п. 3 розд. II; 357, п. 3.9]. Ідеться про низьку ефективність ЄДС ЦЗ в режимі її повсякденного функціонування. Для того щоб бути більш конкретними, наведемо щодо цього деякі витяги з офіційних джерел.

Зокрема, Національною доповіддю про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2012 р. визнана як одна з актуальних проблем техногенної та природної безпеки «низька ефективність діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту» [229, с. 382].

У свою чергу, у Стратегії НБ України від 26 травня 2015 р. незадовільний стан єдиної державної системи та сил ЦЗ віднесено до групи загроз екологічній безпеці та визнано однією з актуальних загроз НБ України [357, п.п. 3.9].

І в Концепції розвитку сектора безпеки і оборони України, затвердженій Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016, невідповідність до сучасних викликів ЄДС ЦЗ і сил ЦЗ та їхнього технічного оснащення відзначено в переліку нерозв'язаних проблем у секторі безпеки і оборони [348, п. 3 розд. II], а серед напрямів та основних завдань щодо розвитку цього сектора визначено: централізацію управління сектором безпеки і оборони в мирний час, у кризових ситуаціях, що загрожують НБ, та в особливий період, підвищення рівня міжвідомчої координації та взаємодії; забезпечення ефективної координації та функціонування державної системи кризового реагування; удосконалення та забезпечення ефективного функціонування ЄДС ЦЗ, приведення її у відповідність до стандартів ЄС [348, п. 4 розд. II, п. 1 розд. III].

Такий стан щодо ефективності функціонування ЄДС ЦЗ викликає особливе занепокоєння у зв'язку з продовженням воєнного конфлікту на Донбасі, а також нестабільною та, на наш погляд, важко передбачуваною суспільно-політичною та соціально-економічною ситуацією в країні. Як відомо, згідно з розпорядженням КМУ «Про встановлення режимів підвищеної готовності та надзвичайної ситуації» від 26 січня 2015 р. № 47–р. (з посиланням на ст. 13, 14 КЦЗУ) на території Донецької та Луганської областей встановлено режим НС, а для інших регіонів України – режим підвищеної готовності (з урахуванням положень ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII [281]) [272].

Крім того, з метою підвищення готовності органів управління та сил ЦЗ до реагування на НС у мирний час та в особливий період і запобігання їхньому (НС) виникненню ДСНС та її територіальним органам разом із місцевими ОВВ було розпорядженням КМУ від 26 січня 2015 р. № 48-р надано дозвіл на проведення протягом лютого-березня 2015 р. перевірок стану готовності пунктів управління, захисних споруд та наявності планів ЦЗ на особливий період і планів реагування на НС [327; 410].

У 2014 р. вищими органами державної влади України була прийнята низка важливих законодавчих актів щодо подолання те-

рористичної загрози і збереження територіальної цілісності України, а також про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України, а саме: ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII [281] та «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 2 вересня 2014 р. № 1669-VII [367], Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 р. «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 14 квітня 2014 р. № 405/2014 [349].

Утім, слід звернути увагу на те, що відповідні нормативно-правові акти не передбачали запровадження будь-якого спеціального правового режиму діяльності ЄДС ЦЗ, а також не торкнулись питань стосовно інституціональних та інших аспектів забезпечення готовності цієї державної системи до дій за призначенням за умов введення режимів більш високих ступенів готовності (ніж режим повсякденного функціонування). Хоча цілком логічно припустити, що ці питання певною мірою могло бути врегульовано в нормативних документах закритого характеру.

У згаданому розпорядженні КМУ від 26 січня 2015 р. № 47-р. міститься окрема норма, яку можна розцінювати як таку, що спрямована на підвищення готовності комісій із питань ТЕБ та НС АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя до їхнього функціонування в режимах НС та підвищеної готовності, встановлених для Донецької, Луганської областей та інших регіонів України, – «забезпечити стале та належне функціонування комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя» [272, п. 2].

Не викликає сумнівів той факт, що важливою передумовою, аби ЄДС ЦЗ у масштабах всієї країни працювала як цілісний, єдиний та збалансований механізм, є чітка та повна регламентація в законодавстві (насамперед у статусних актах) питань щодо її складу, завдань та функцій органів управління і сил ЦЗ, порядку організації та взаємодії між усіма структурними та інституційними елементами ЄДС ЦЗ, у тому числі за умов установлення спеціальних режимів її функціонування.

На сьогодні такі базисні законодавчі акти, як КЦЗУ, ЗУ «Про центральні ОВВ» [370], «Про МДА» [324], «Про ОМС» [323], Положення про ЄДС ЦЗ [294], з одного боку, мають чимало абстрактних правових норм і прогалин, а з іншого – містять певні неузгодженості, іноді прямі протиріччя (колізії), що за сукупністю формує недосконалу правову складову інституціональних засад функціонування ЄДС ЦЗ.

Зважаючи на те, що саме статусні законодавчі акти щодо діяльності ЄДС ЦЗ, органів управління та сил ЦЗ, є правовою основою для складання планів взаємодії між органами управління та силами ЦЗ її функціональних і територіальних підсистем, а також для визначення конкретних заходів ЦЗ та розмежування відповідальності за їхнє виконання між різними суб'єктами забезпечення ЦЗ, між недосконалістю нормативно-правової бази з питань ЦЗ та низькою результативністю діяльності ЄДС ЦЗ існує прямий причинно-наслідковий зв'язок.

До того ж процеси з планування та реалізації конкретних державно-управлінських заходів ЦЗ в Україні здійснюються великою кількістю суб'єктів забезпечення ЦЗ на різних організаційно-правових рівнях управління (КМУ, центральними та місцевими ОВВ, ОМС, їхніми структурними підрозділами з питань ЦЗ, силами ЦЗ, підприємствами, установами, організаціями), що об'єктивно ускладнює завдання щодо забезпечення керованої та ефективною координації цих процесів.

Розглядаючи питання про готовність ЄДС ЦЗ до запровадження спеціальних режимів діяльності, не можна оминати увагою те, що на цей час в Україні відсутні нормативно визначені критерії (показники, параметри) визначення рівня готовності ЄДС ЦЗ у цілому до дій за призначенням у мирний час (цілком вірогідно, що такі критерії відсутні й на особливий період. – С. А.), хоча очевидно, що наразі існує нагальна потреба в науковому обґрунтуванні та практичному запровадженні таких критеріїв.

Однак є чинним наказ МНС України «Про затвердження Інструкції з перевірки та оцінки готовності функціональних і територіальних підсистем єдиної системи цивільного захисту» від 15 серпня 2007 р. № 558, зареєстрований в Мін'юсті 11 жовтня 2007 р. за № 1162/14429 (далі – наказ МНС від 15 серпня 2007 р. № 558), який містить критерії оцінювання діяльності функціональних і територіальних підсистем ЄДС ЦЗ населення і територій, що передбачають перевірку діяльності цих підсистем за такими основними напрямками:

- організація роботи з виконання вимог законодавчих, інших нормативно-правових актів з питань виконання заходів ЦЗ населення й територій від НС та забезпечення техногенної безпеки;
- організація роботи із запобігання НС і підвищення стійкості функціонування об'єктів в умовах НС, контроль над упродовженням запобіжних заходів;
- забезпечення готовності органів управління, оперативно-чергових (чергових) та диспетчерських служб, наявність та працездатність систем раннього виявлення загрози НС та оповіщення людей у разі їхнього виникнення, своєчасність і достовірність

інформування про можливу та наявну обстановку, про запобіжні заходи та перебіг проведення невідкладних робіт;

- створення, збереження і раціональне використання матеріальних ресурсів, необхідних для ліквідації НС;

- організація захисту населення й територій від НС, надання невідкладної психологічної, медичної та іншої допомоги потерпілим;

- стан готовності систем аналізу і прогнозування, мережі спостереження і лабораторного контролю над радіаційним, хімічним, бактеріологічним зараженням, підтримання їх у готовності до функціонування в умовах НС;

- створення, забезпечення та підтримання в постійній готовності сил і засобів ЦЗ для запобігання НС та ліквідації їхніх наслідків;

- стан підготовки керівного складу і населення способам захисту в разі виникнення надзвичайних, несприятливих побутових або нестандартних ситуацій та організація тренувань [287, п. 10].

Відповідні критерії застосовуються на практиці під час проведення комісією ДСНС перевірок (комплексних, контрольних, цільових) готовності функціональних і територіальних підсистем ЄДС ЦЗ, за наслідками яких відповідні підсистеми може бути визнано: готовими до виконання завдань, обмежено готовими до виконання завдань або неготовими до виконання завдань.

На наш погляд, сьогодні є нагальна потреба в розробленні та впровадженні в управлінську практику критеріїв визначення рівня готовності всієї ЄДС ЦЗ до дій за призначенням у різних режимах її функціонування. Під час розроблення таких критеріїв цілком можливо як на орієнтир спиратись на критерії, наведені у згаданому наказі МНС від 15 серпня 2007 р. № 558.

Враховуючи все вищевикладене, є вагомі підстави припускати, що за умови встановлення режиму НС чи режиму надзвичайного стану для ЄДС ЦЗ її діяльність як цілісної та організованої системи матиме скоріше формальний, ніж реальний характер.

4.4. Механізм правового регулювання аварійно-рятувального обслуговування окремих об'єктів, на яких існує небезпека виникнення надзвичайних ситуацій

Державне управління в будь-якій сфері суспільного життя має здійснюватися суворо відповідно до чинного національного законодавства та актів міжнародного права, ратифікованих в установленому порядку. У цьому відношенні, безумовно, не є винятком такі напрями державної політики, як ЦЗ та аварійно-рятувальна справа, зокрема й організація та проведення аварійно-рятувальних робіт, що тісно пов'язані між собою.

Багаторічний досвід зарубіжних, зокрема пострадянських, країн свідчить про те, що у виконанні завдань ЦЗ та ЦО на мирний час, а також у процесі реалізації заходів щодо запобігання НС, реагування на них, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, вагому роль відіграють АРС.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 2 КЦЗУ, АРС – це сукупність організаційно об'єднаних органів управління, сил та засобів, призначених для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт [185, п. 15].

АРС належать до категорії сил ЦЗ, а після реорганізації (фактично – ліквідації) військ ЦО в Україні професійні АРС, а також підрозділи ОРС ЦЗ є найбільш боєздатними силами ЦЗ.

Згідно з ч. 1 ст. 23 КЦЗУ, АРС поділяються на:

- державні, регіональні, комунальні, об'єктові та громадські;
- спеціалізовані та неспеціалізовані;
- професійні та непрофесійні.

Аварійно-рятувальне обслуговування є одним з основних завдань сил ЦЗ України, до яких належать і АРС [185, ст. 22]. Зміст та особливості правового статусу АРС (їхні види, завдання й обов'язки, порядок створення та реєстрації, джерела фінансового та матеріально-технічного забезпечення тощо) визначені ст. 22–24, 133, 134 КЦЗУ [185].

Очевидно, що одним із визначальних чинників забезпечення готовності АРС до дій за призначенням є належний рівень їхнього фінансування та матеріально-технічного забезпечення. Тому закономірно, що згідно зі Стратегією НБ України від 26 травня 2015 р. розвиток ДСНС має забезпечити, зокрема, оснащення сил ЦЗ сучасними видами техніки, засобами і спорядженням [357, п.п. 4.4].

У країнах СНД, що зберегли та розвивають ЦО (зокрема, у Білорусі, Казахстані, РФ), оснащення аварійно-рятувальних формувань новітніми зразками техніки та обладнання є одним з основних напрямів формування державної політики у сфері ЦЗ [242, п. 15].

Покращання матеріально-технічного забезпечення поряд з уніфікацією структур і діяльності рятувальних формувань та підрозділів, універсалізацією професійної підготовки особового складу, структурною інтеграцією формувань і підрозділів зі збереженням їхньої необхідної спеціалізації, зі спрямованою на виконання рятувальних функцій як у мирний, так і у воєнний час та підвищення мобільності й керованості диверсифікацією діяльності рятувальних сил, із посиленням регіональних і місцевих рятувальних сил також відзначається науковцями як одна з основних сучасних тенденцій розвитку рятувальних сил [194, с. 21].

На цьому тлі, за даними УкрНДІ ЦЗ, останніми роками технічне переоснащення органів та підрозділів ЦЗ планувалося за

рахунок коштів, передбачених Державною цільовою соціальною програмою розвитку ЦЗ на 2009–2013 рр., затвердженою постановою КМУ від 25 лютого 2009 р. № 156 [285], і Загальнодержавною цільовою програмою захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру на 2013–2017 рр., затвердженою ЗУ від 7 червня 2012 р. № 4909-VI [282], проте зазначені програми практично не було профінансовано.

На даний час понад 75 % автомобільної та пожежно-рятувальної техніки складають зразки з термінами експлуатації від 15 до 45 років, серед яких близько 85 % вимагає середнього, капітального ремонту або списання. Забезпеченість інженерною технікою становить 38,2 % від загальної потреби (вищезгадана техніка і засоби 1961–1999 рр. випуску). Темпи фізичного і морального старіння випереджають темпи поставок нових зразків у 10–15 разів, що через три-п'ять років призведе до підризу здатності підрозділів до виконання завдань за призначенням.

Практично відсутні сучасні засоби хіміко-радіологічної розвідки та спеціальне аварійно-рятувальне обладнання для ліквідації аварій на хімічно небезпечних об'єктах, недостатня кількість пересувних хімічно радіологічних лабораторій.

Суттєво не відповідають необхідним потребам сучасні (наявні) види техніки та засоби оперативного реагування, спеціальні види пожежної техніки для порятунку людей у багатоповерхових будинках, індивідуальне спорядження та індивідуальні засоби захисту, перш за все захисні дихальні апарати для особового складу пожежно-рятувальних підрозділів ОРС ЦЗ. Це значно ускладнює виконання поставлених завдань і являє загрозу життю і здоров'ю самих рятувальників.

Стан матеріально-технічного переоснащення сил ЦЗ є основною проблемою в забезпеченні їхньої готовності до дій за призначенням та можливості своєчасно і в повному обсязі виконувати покладені на них завдання [5, с. 215].

Ситуацію стосовно ставлення держави до фінансування витрат на сферу ЦЗ України за період 2000–2016 рр. ілюструє довідкова інформація стосовно видатків з Державного бюджету України на окремі бюджетні програми, пов'язані із ЦЗ, зокрема утриманням органів управління та сил ЦЗ, наведена у дод. II.

Цілком логічно, що, будучи поставлені державою у несприятливі фінансові умови, професійні АРС в Україні змушені заробляти кошти для забезпечення своєї повсякденної статутної діяльності, надаючи додаткові платні послуги, у тому числі шляхом проведення аварійно-рятувального обслуговування.

Здійснений аналіз механізму правового регулювання аварійно-рятувального обслуговування як одного з основних на сьогодні напрямів діяльності АРС в Україні вельми показово дозволяє висвітлити низку проблем в інституціональних засадах функціонування ЄДС ЦЗ.

Необхідно зазначити, що питання, пов'язані з договірними порядком здійснення аварійно-рятувального обслуговування, не відбито у спеціальній науковій літературі з питань ЦЗ, ЗНТ від НС, аварійно-рятувальної справи, хоча організаційно-правовий механізм надання подібних послуг передбачений, наприклад, базовими законами про діяльність АРС, що діють у Білорусі [158, ст. 11], Казахстані [162, п.п. 18 п. 3 ст. 16], Росії [412, п. 4 ст. 11], Україні [185, п. 11 ч. 2 ст. 22, ч. 12 ст. 23, п. 12 ст. 20, ч. 5 ст. 24, ч. 1, 2 ст. 133].

Відповідно до ст. 11 Цивільного кодексу України, однією з підстав виникнення цивільних прав та обов'язків можуть бути договори та інші угоди [426, ч. 2 ст. 11]. Крім того, цивільні права та обов'язки можуть виникати безпосередньо з актів цивільного законодавства [426, ч. 3 ст. 11].

У ч. 12 ст. 23 КЦЗУ міститься перелік завдань АРС, який налічує 13 позицій, серед яких, у контексті тематики цього підрозділу монографії, необхідно звернути особливу увагу на формулювання такого завдання (наведеного, до речі, у списку першим), як «аварійно-рятувальне обслуговування *на договірній основі* (курсив наш. – С. А.) суб'єктів господарювання та окремих територій, на яких існує небезпека виникнення надзвичайних ситуацій» [185].

У свою чергу, в ч. 5 ст. 24 КЦЗУ закріплено функції ОРС ЦЗ, до яких, зокрема, належить «аварійно-рятувальне обслуговування *на договірній основі* (курсив наш. – С. А.) об'єктів підвищеної небезпеки та окремих територій, що перебувають у власності, володінні або користуванні суб'єктів господарювання, на яких існує небезпека виникнення НС, перелік яких визначається КМУ» [Там само].

Крім того, у ст. 133 КЦЗУ визначено, що суб'єкти господарювання та окремі території, на яких існує небезпека виникнення НС, *підлягають* постійному та обов'язковому аварійно-рятувальному обслуговуванню *на договірній основі* АРС, які пройшли атестацію в установленому порядку [Там само].

Аварійно-рятувальне обслуговування передбачає надання послуг з проведення відповідних робіт щодо запобігання виникненню НС (профілактики), локалізації та ліквідації наслідків аварій, інших послуг *відповідно до укладеної угоди*.

Суб'єкти господарювання, галузі та окремі території, що підлягають постійному та обов'язковому аварійно-рятувальному обслуговуванню, а також порядок такого обслуговування визначаються КМУ [185, ст. 133; 339].

У п. 12 ст. 20 КЦЗУ закріплено прямий обов'язок суб'єктів господарювання щодо забезпечення їхнього аварійно-рятувального обслуговування відповідно до вимог ст. 133 цього Кодексу [185].

Доречно буде згадати про те, що метод господарського розрахунку, заснований на принципах рентабельності та самоокупності, застосовувався ще в системі МППО СРСР в умовах планової економіки. Наприклад, у науковій праці з історії МППО, ЦО та ЦЗ відзначається, що вирішенню завдання щодо підтримки системи МППО в постійній готовності в роки Великої Вітчизняної війни сприяв захід щодо переведення близько 60 % частин МППО на становище госпрозрахункових організацій з відрядною оплатою праці [243, с. 97].

Як видно з наведеного вище змісту низки норм КЦЗУ, має місце колізія (протиріччя, неузгодженість) між п. 11 ч. 2 ст. 22 – з одного боку, та ч. 12 ст. 23, п. 12 ст. 20, ч. 5 ст. 24, частинами 1, 2 ст. 133 – з іншого, перша з яких встановлює прямий обов'язок сил ЦЗ, у тому числі АРС, проводити аварійно-рятувальне обслуговування, а інші норми визначають договірні підстави такого обслуговування.

З практичної точки зору правильне вирішення цього протиріччя має істотне значення для забезпечення державою ефективних юридичних гарантій захищеності об'єктів підвищеної небезпеки та окремих територій, на яких існує небезпека виникнення НС, а також для населення, яке працює на цих об'єктах або проживає поблизу їхнього місцезнаходження, від аварій, катастроф та інших НС.

Експерти УкрНДІ ЦЗ відзначають, що за станом на 31 грудня 2015 р. до Державного реєстру об'єктів підвищеної небезпеки внесено 9 919 об'єктів підвищеної небезпеки, що перебувають у власності або користуванні 4 126 суб'єктів господарювання. Зростання ризику виникнення техногенних надзвичайних ситуацій в Україні зумовлене тим, що в останні роки в найбільш важливих галузях об'єкти підвищеної небезпеки та потенційно небезпечні об'єкти мають вироблення проектного ресурсу на рівні 50–70 %, іноді досягаючи передаварійного стану [5, с. 343].

На сьогодні значна частина найбільш численних і боєздатних АРС перебуває у сфері управління ДСНС (до ОРС ЦЗ входять 968 пожежно-рятувальних підрозділів (частин, постів) штатною чисельністю понад 34 тис. людей, а також 25 аварійно-рятувальних загонів спеціального призначення, загальною чисельністю 6,3 тис. людей [5, с. 206]), яку, відповідно до чинного законодавства, наділено контрольно-наглядовими повноваженнями щодо АРС, зокрема проведення їхніх атестації та сертифікації. Отже, не можна виключати можливості впливу цього центрального ОВВ на формування ринку послуг з аварійно-рятувального обслуговування на загальнодержавному рівні.

Системний аналіз КЦЗУ та інших актів національного законодавства у сфері ЦЗ та аварійно-рятувальної справи показав відсутність нормативного визначення поняття «аварійно-рятувальне обслуговування». Разом із тим, як ми вже згадували вище, у ч. 2 ст. 133 КЦЗУ закріплено, що аварійно-рятувальне обслуговування передбачає надання послуг із проведення відповідних робіт щодо запобігання виникненню НС (профілактики), локалізації та ліквідації наслідків аварій, інших послуг *відповідно до укладеної угоди* (курсив наш. – С. А.) [185].

Контент-аналіз понять «аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи», «відновлювальні роботи», «запобігання виникненню надзвичайних ситуацій», «ліквідація наслідків надзвичайної ситуації», «реагування на надзвичайні ситуації та ліквідація їх наслідків», що містяться в ч. 1 ст. 2 КЦЗУ, з одного боку, та характеристики аварійно-рятувального обслуговування, що містяться в ч. 2 ст. 133 КЦЗУ, а також обов'язків АРС, визначених у типовому договорі на постійне та обов'язкове обслуговування державними АРС об'єктів та окремих територій [Там само] – з іншого, дозволяє дійти такого висновку: зміст послуг щодо аварійно-рятувального обслуговування повністю охоплюється (поглинається) визначеннями понять, перерахованих на початку цього речення.

Як відомо, згідно зі ст. 22–24 КЦЗУ, на ОРС ЦЗ та інші АРС сьогодні покладено завдання із запобігання виникненню НС, реагування на них, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, тобто ці обов'язки АРС прямо визначено в законодавстві.

Відповідно до ч. 15 ст. 23 КЦЗУ, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності АРС здійснюється за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів, підприємств, установ, організацій, що створюють АРС, коштів від надання додаткових платних послуг, а також добровільних пожертвувань юридичних і фізичних осіб, інших не заборонених законодавством джерел [Там само].

Можливість і процедуру надання АРС додаткових платних послуг передбачено ч. 1 ст. 134 КЦЗУ, де закріплено, що державні, регіональні та комунальні АРС можуть надавати платні послуги, що не суперечать і не перешкоджають їхній основній діяльності. Перелік платних послуг визначається КМУ [Там само].

Разом із тим слід враховувати, що державні, регіональні та комунальні АРС повністю підпадають під ознаки поняття «бюджетна установа», визначеного в п. 12 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України: «...бюджетні установи – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, *що повністю утримуються за*

рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету. Бюджетні установи є неприбутковими» (курсив наш. – С. А.) [93].

До того ж, згідно з пп. 6, 17 ч. 1 ст. 87 Бюджетного кодексу України, видатки на ЦЗ населення і територій, а також на державні програми щодо запобігання виникненню та ліквідації НС та наслідків стихійного лиха відносяться до категорії витрат, що здійснюються з Державного бюджету України [Там само].

До зазначеної категорії видатків належать, зокрема, видатки на державне управління та виконавчу владу, тобто ті функціональні напрями державно-владної діяльності, яким повністю відповідає діяльність ДСНС (яка, нагадаємо, має статус центрального ОВВ, що реалізує державну політику у сфері ЦЗ та рятувальної справи), державних АРС.

Більше того, однією із загальних засад (основ) цивільного законодавства є принцип свободи договору, що передбачає вільне волевиявлення сторін, які бажають укласти угоду (п. 3 ч. 1 ст. 3 Цивільного кодексу України) [426]. Однак дієслово «підлягають», яке використовується у формулюванні норми ч. 1 ст. 133 КЦЗУ, підкреслює імперативний характер цієї правової норми, що суперечить сутності та природі договірних зобов'язань.

Необхідно також відзначити ще один надзвичайно важливий аспект, який полягає у тому, що відповідно до п. «а» ст. 61 Розд. VI «Цивільна оборона» Дод. Протоколу I до Женевських конвенцій *аварійно-рятувальні роботи належать до основних завдань ЦО* (курсив наш. – С. А.) [137].

Зазначені міжнародно-правові акти (Женевські конвенції, Дод. Протокол I до Женевських конвенцій) ратифіковані Україною, а це означає, що відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України [192] вони є частиною національного законодавства.

Згідно з п. 2 розділу XIV «Прикінцеві та перехідні положення» ЗУ «Про правові засади ЦЗ» [344], указами Президента України від 25 липня 2002 р. № 664/2002 [277], від 19 грудня 2003 р. № 1467/2003 [276], органи та підрозділи ЦЗ є правонаступниками органів і підрозділів державної пожежної охорони та військ ЦО України.

Відповідно, державні АРС, що перебувають у сфері управління ДСНС, зобов'язані виконувати в мирний час (у режимі повсякденного функціонування ЄДС ЦЗ) завдання ЦО в частині аварійно-рятувальних робіт, які раніше покладалися на війська ЦО, зокрема проводити аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи, а також здійснювати заходи щодо запобігання виникненню НС та ліквідації їхніх наслідків.

Не викликає сумнівів той факт, що за своєю суттю ці заходи ЦО є виключно державним завданням, отже, їхня реалізація повинна фінансуватися за рахунок держави.

Як показав проведений нами аналіз наукових публікацій, у яких розглядаються питання діяльності державних або муніципальних АРС у розвинених зарубіжних країнах, зокрема [81; 91; 194; 215; 417; 437], а також деяких інших інформаційних ресурсів, такі служби виконують завдання сил ЦО в мирний час, зокрема проводять аварійно-рятувальні роботи та беруть участь у здійсненні заходів щодо запобігання НС, а вся діяльність їх фінансується за рахунок бюджетів різних рівнів (державного або муніципального), а також благодійних пожертвувань. При цьому з проаналізованих нами інформаційних джерел не вбачається відомостей про те, що, наприклад, АРС розвинених іноземних держав займаються таким видом діяльності, як аварійно-рятувальне обслуговування на договірній основі, у той час як вибіркове ознайомлення зі спеціальними законами про АРС низки держав СНД показало, що в цих країнах професійні АРС мають право здійснювати такий вид діяльності [158; 162; 185; 412].

Таким чином, є достатні підстави стверджувати, що проведення АРС аварійно-рятувального обслуговування є зобов'язанням, що безпосередньо випливає з норм закону, а закріплений у КЦЗУ договірний порядок такого обслуговування (за рахунок коштів суб'єктів господарювання, які обслуговуються АРС) юридично не є бездоганим, оскільки не узгоджується не тільки з окремими нормами цього КЦЗУ, але і йде врозріз з положеннями інших національних нормативних документів, актів міжнародного права з питань ЦО, а також прогресивною практикою діяльності АРС у розвинених зарубіжних країнах.

Отже, перспективним способом вирішення викладеного проблемного питання є покладання на законодавчому рівні на державні АРС, що належать до сфери управління центральних ОВВ (ДСНС та ін.), у зоні відповідальності яких перебувають об'єкти, котрі відповідно до законодавства потребують професійного аварійно-рятувального обслуговування, прямого обов'язку щодо забезпечення гарантованого державою мінімального обсягу такого обслуговування цих об'єктів на безоплатній основі за рахунок коштів державного бюджету. У свою чергу, проведення державними АРС робіт щодо запобігання виникненню НС (профілактики), інших послуг аварійно-рятувального характеру, що виходять за встановлений законодавчо мінімальний обсяг аварійно-рятувального обслуговування, здійснювати на договірній основі за рахунок коштів зацікавлених контрагентів.

Безумовно, у короткостроковій та середньостроковій перспективі практична реалізація зазначеної пропозиції здається мало реалістичною та здійсненню, враховуючи перш за все вкрай не-

достатній рівень фінансування потреб державних, регіональних та комунальних АРС з державного та місцевих бюджетів, а також нинішню надскладну суспільно-політичну та соціально-економічну ситуацію в нашій країні.

У світлі необхідності приведення економічних, правових та організаційних засад функціонування вітчизняних АРС до зарубіжних стандартів, у тому числі з урахуванням активізації євроінтеграційних процесів, запропонувати інший, альтернативний шлях вирішення розглянутої проблеми, проте, не вбачається за можливе.

Висновки до розділу 4

Результати аналізу стану та проблем розвитку нормативно-правової бази України з питань ЦЗ послугують підставою для таких висновків.

Оцінюючи факт прийняття КЦЗУ як найбільш важливе та масштабне управлінське рішення на шляху розвитку механізму правового регулювання у сфері ЦЗ за весь період новітньої історії України, в процесі формування законодавства з питань ЦЗ визначено два етапи: 1) «Докодифікаційний» (1991–2012 рр.) та 2) «Посткодифікаційний» (кінець 2012 р. – по цей час)

З'ясовано, що на момент проведення кодифікації українського законодавства з питань ЦЗ (2 жовтня 2012 р.) в нашій країні діяло чимало законів, що регламентували різні аспекти державного управління у сферах ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ, у розвиток положень яких приймалась велика кількість підзаконних актів, що природно зумовило складність, громіздкість та колізійність законодавства в цих напрямках державно-владної діяльності.

Проведений у розділі аналіз чинного українського законодавства з питань ЦЗ, а також статусних актів щодо діяльності органів державної влади та інших суб'єктів, що входять до складу ЄДС ЦЗ, показав, що незважаючи на проведену кодифікацію законодавства України з питань ЦЗ, для нього й досі є характерними такі проблеми системного характеру:

- відсутність логіки, наступності та послідовності у формуванні державної правової політики з питань ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ;
- невизначеність стратегії розвитку згаданих сфер державного управління та, як наслідок, незрозумілість середньо- та довгострокових орієнтирів і планів щодо формування правового механізму;
- наявність великої кількості правових прогалин і колізій у законодавчих актах різної юридичної сили (законах та підзаконних актах), у тому числі компетенційних актах, а також актах, що визначають механізми виконання функціональних заходів із питань ЦЗ;

- невизначеність та/або нечіткість правового регулювання питань щодо юридичної відповідальності ОБВ, ОМС, їхніх структурних підрозділів з питань ЦЗ, посадових осіб, уповноважених на виконання функцій у сфері ЦЗ, за виконання чи неналежне виконання завдань і заходів ЦЗ;

- поширене використання в текстах нормативно-правових актів з питань ЦЗ декларативних норм, а також зловживання бланкетним та відсылним способами їхнього викладення.

Порівняльний аналіз національних підходів до формування законодавства з питань ЦО та ЗНТ від НС у деяких країнах (Білорусі, Казахстані, Росії) засвідчив, що на цей час систематизація законодавства з цих питань поки не отримала великого поширення на просторі СНД, що можна пояснити складністю та комплексністю об'єкта державного управління, поряд із різноманіттям методів їхнього правового регулювання. Існує диференціація підходів щодо: стосовно способів інтеграції ЦО та національних систем, призначених для реалізації заходів із протидії НС техногенного та природного характеру; нормативних формулювань функцій, повноважень, прав та обов'язків суб'єктів державного, регіонального, муніципального та об'єктового управління в цій сфері, а також стосовно способів розмежування функцій та відповідальності між ними; механізмів реалізації конкретних напрямів та заходів ЦЗ.

Проведена оцінка якості правового регулювання питань функціонування ЄДС ЦЗ у спеціальних режимах її функціонування (підвищеної готовності, НС, надзвичайного стану) дозволила констатувати, що у формулюваннях основних завдань цієї державної системи у відповідних режимах, так само як й у режимі повсякденної діяльності, не уточнюється (не конкретизується) стосовно яких саме видів НС вона виконує покладені на неї завдання, а, наприклад, ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» не містить конкретних завдань безпосередньо для ЄДС ЦЗ у разі введення такого правового режиму.

На прикладі такого напрямку діяльності АРС, як аварійно-рятувальне обслуговування висвітлено недоліки чинного законодавства з питань ЦЗ. Зокрема, встановлено, що проведення АРС аварійно-рятувального обслуговування є зобов'язанням, що безпосередньо впливає з норм закону, а закріплений у КЦЗУ договірний порядок такого обслуговування (за рахунок коштів суб'єктів господарювання, які обслуговуються) юридично не є бездоганим, оскільки не узгоджується не лише з окремими нормами цього Кодексу, але і з положеннями інших нормативних документів, актів міжнародного права з питань ЦО, а також прогресивною практикою діяльності АРС у розвинених країнах.

Розділ 5

МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ЗАСАД РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СИСТЕМ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

5.1. Основні чинники, що деструктивно впливають на розвиток інституціональних засад функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту

Нагальна потреба в підвищенні рівня захищеності населення, територій, культурних і матеріальних цінностей, навколишнього природного середовища та інших об'єктів від НС, а також науково-практичне обґрунтування шляхів удосконалення інституціональних засад розвитку ЄДС ЦЗ потребують визначення чинників, причин та передумов, що негативно впливають на стабільність функціонування цієї державної системи.

Важливою складовою на шляху поступового розвитку ЄДС ЦЗ також є проведення узагальнення та класифікації відповідних чинників, виявлення взаємозв'язків між ними, оскільки без цього не вбачається за можливе забезпечити ефективну реалізацію комплексу заходів щодо їхньої нейтралізації або мінімізації впливів.

Необхідно зазначити, що окремі події та процеси, що негативно впливають на процес формування інституціональних засад функціонування вітчизняної системи ЦЗ, було висвітлено в науковій літературі такими фахівцями, як В. Бегун, Д. Бірюков, В. Гречанінов, С. Домбровська, Л. Жукова, Н. Клименко, С. Кузніченко, О. Лещенко, С. Мосов, О. Островерх, В. Петков, А. Ромін, В. Садковий, В. Тищенко, О. Труш.

Загальним недоліком попередніх досліджень вітчизняних науковців із цього питання, на наш погляд, є фрагментарний характер отриманих авторами наукових результатів щодо різних проблем функціонування ЄДС ЦЗ: політичних, правових, інституційних, організаційних тощо, що не дозволяє скласти більш-менш цілісну картину стосовно цієї проблеми.

Науковий доробок зарубіжних вчених щодо причин та умов, котрі дестабілізують діяльність державних систем ЦЗ та ЦО в сучасних умовах, можуть бути взяті до уваги лише частково, з огляду на специфіку інституціональних засад діяльності ЄДС ЦЗ, а також враховуючи національні особливості її становлення за пе-

ріод новітньої історії нашої країни. До того ж слід визнати, що на цей час існує певний «інформаційний вакуум» щодо якісних інформаційно-аналітичних джерел стосовно концептуальних та інституціональних проблем у функціонуванні систем ЦЗ й аналогів у розвинених зарубіжних країнах.

Має рацію В. Тертичка, стверджуючи, що визначення або усвідомлення наявності проблеми є першим етапом будь-якої державної політики. На цьому етапі потрібне передусім визнання самого факту існування проблеми, тобто процес політики починається тоді, коли потенційна проблема вперше визнається, уточнюється й усвідомлюється [397, с. 203].

Визначення чинників, що деструктивно (дезорганізаційно) впливають на вітчизняну державну систему ЦЗ, є важливим науково-практичним завданням ще й тому, що протягом декількох останніх років вищі органи державної влади регулярно визнають наявність структурних проблем у діяльності ЄДС ЦЗ [174; 229, с. 382; 348, п. 3 розд. II; 353; 354; 357, п. 3.9].

Наприклад, ще в рішенні РНБО від 16 травня 2008 р. було констатовано: «Розглянувши проблеми функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, Рада національної безпеки і оборони України відмічає системний характер загроз виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру через критичний стан основних виробничих фондів підприємств, систем життєзабезпечення, збільшення масштабів надзвичайних ситуацій при недостатній ефективності заходів щодо їх запобігання та нейтралізації внаслідок відсутності комплексного підходу до формування та реалізації державної політики в зазначеній сфері. Недосконалість та суперечливість окремих положень правової бази у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного, природного та військового характеру, неналежний рівень наявних фінансових, матеріальних ресурсів та відповідних резервів, непослідовність політичних рішень, спрямованих на зниження рівня ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, незадовільний технічний стан сил цивільного захисту свідчать про недостатню адекватність діючої системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації існуючим загрозам» [354]. Відповідні аналітичні висновки ані трохи не втратили своєї актуальності й на сьогодні.

З метою вирішення поставленого завдання вбачається за доцільне внести ясність у визначення деяких основних понять, що взяті автором за основу в цьому підрозділі монографії, а саме: «концептуальна проблема», «стабільність», «чинник».

Концептуальна проблема – це проблема, пов'язана з осмисленням, інтерпретацією сукупності даних про об'єкт, наприклад проблема ідентифікації [148, с. 581].

Стабільність – це стан, що характеризується спроможністю явища або процесу зберігати свої системоутворювальні властивості, основні характеристики, параметри та сутність за наявності деструктивних (дезорганізаційних) чинників з боку різних предметів, явищ чи процесів (власне визначення. – С. А.).

Чинник – (латин. *factor* – фактор) умова, рушійна сила, причина будь-якого процесу або явища, котре визначає його характер або окремі риси. Вони можуть бути стабілізаційними та дестабілізаційними [110, с. 449].

За період незалежності України на загальнодержавному рівні було прийнято значну кількість нормативно-правових актів концептуально-програмного характеру з питань розвитку ЦО, ЗНТ від НС, передусім техногенного та природного походження (указів Президента України, постанов і розпоряджень КМУ тощо). За нашими оцінками, починаючи з 1992 р. по теперішній час вищими органами державної влади були прийняті більше десяти таких актів загальнодержавного значення.

До основних нормативно-правових актів зазначеної категорії слід віднести: Концепцію ЦО 1992 р. [320]; Укази Президента України: «Про Концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій» від 26 березня 1999 р. № 284/99 [319], від 25 липня 2002 р. № 664/2002 [277], від 27 січня 2003 р. № 47/2003 [315], від 19 грудня 2003 р. № 1467/2003 [276]; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009–2013 роки» від 20 серпня 2008 р. № 1156-р [360], «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про правові засади цивільного захисту» від 3 вересня 2008 р. № 1175-р [362], «Про схвалення Концепції проекту Кодексу цивільного захисту України» від 12 листопада 2008 р. № 1424-р [363], «Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2012–2016 роки» від 27 квітня 2011 р. № 368-р [361]; Постанову КМУ «Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009–2013 роки» від 25 лютого 2009 р. № 156 [285]; ЗУ «Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013–2017 роки» від 7 червня 2012 р. № 4909-VI [282].

Значна кількість законодавчих актів зі стратегічних аспектів становлення ЦО, ЗНТ від НС не сприяла концептуалізації та становленню ЦО як відносно відокремленої та самостійної сфери державного управління в Україні, поступовому та всебічному розвитку ЦО, якісним інституційним перетворенням у цій системі.

Треба визнати, що головне стратегічне положення Концепції ЦО (1992 р.) про те, що відповідно до соціально-політичних та економічних змін, які відбуваються в державі, ЦО України підлягає реорганізації в напрямках удосконалення системи управління, реформи сил, розширення кола вирішуваних завдань і перегляду системи підготовки кадрів [320], на сьогодні не реалізовано.

Більша частина ключових управлінських рішень загальнодержавного масштабу, ухвалених на виконання відповідних нормативно-правових актів, передусім у період з 1998 по 2014 рр., є концептуально суперечливими, свідчать про відсутність наступності державної політики в галузі ЦО та ЗНТ від НС техногенного та природного характеру та стратегічного бачення напрямів реформування цих сфер державно-владної діяльності.

Переважно деструктивний характер, на наш погляд, для інституціоналізації сфери ЦО України мали: Положення про ЄДС НС [280], ЗУ «Про ЗНТ від НС» [314], «Про АРС» [266]; укази Президента України від 25 липня 2002 р. № 664/2002 [277], від 27 січня 2003 № 47/2003 [315], від 19 грудня 2003 р. № 1467/2003 [276], від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 (у частині перетворення МНС у ДСНС) [278]; ЗУ «Про правові засади ЦЗ» [344]; КЦЗУ [185].

На розвиток та функціонування української системи ЦО особливо негативно вплинула безвідповідальна імплементація у вітчизняне наукове середовище ідеї та концепції ЦЗ, а також терміну «цивільний захист» у національне законодавство, управлінську та правозастосовчу практику, з одночасною відмовою від концепції ЦО та поняття «цивільна оборона».

Про зміну в нашій країні офіційних поглядів на роль і завдання системи ЦО показово свідчать нормативні положення, що містяться в Концепції захисту населення і територій у разі загрози та виникнення НС, схваленій Указом Президента України від 26 березня 1999 р. № 284/99: «Традиційна орієнтація системи цивільної оборони на вирішення завдань воєнного часу, її відомчий характер не дозволяли створити сталу організаційну структуру, органи управління, сили і засоби, які сприяли б ефективному здійсненню заходів щодо захисту населення в сучасних умовах, наземного прикриття основних регіонів країни. Політичні зміни, значна кількість великих катастроф, що сталися останнім часом на території України, серед яких особливе місце займає Чорнобильська, зміни-

ли попередню парадигму цивільної оборони на таку, що базується на визнанні пріоритету захисту населення і територій від загроз мирного часу і пошуку нової моделі такого захисту з урахуванням необхідності переходу від галузевого до функціонального принципу реагування на надзвичайні ситуації» [319].

З викладеним важко не погодитись, але, замість того, щоб, спираючись на позитивний зарубіжний досвід, продовжувати проводити послідовну державну політику реформування чинної системи ЦО України в напрямках удосконалення системи управління, реформи сил, розширення кола вирішуваних завдань, покращання матеріально-технічної бази (тобто у спосіб, що передбачений прийнятою свого часу і поки що дивом не скасованою Концепцією ЦО 1992 р.), КМУ у 1998 р. для вирішення завдань із протидії НС техногенного та природного характеру була створена ще одна державна система – ЄДС НС [280], яка, до того ж, у 2000 р. отримала законодавче підґрунтя [314].

У подальшому, у період із 2004 р. (після прийняття ЗУ «Про правові засади ЦЗ» по грудень 2012 р. (коли було створено ДСНС), ключові рішення у відповідній сфері державної політики ухвалювались з метою формування ЄДС ЦЗ населення і територій, розбудови її складових елементів на різних адміністративно-територіальних рівнях, удосконалення механізмів реалізації різних функціональних заходів ЦЗ, та подальшої концептуальної та структурно-функціональної заміни ЦО на ЦЗ.

З набранням чинності КЦЗУ в Україні, як відомо, було законодавчо закріплено існування однієї державної системи, покликаної реалізовувати державну політику у сфері ЦЗ – ЄДС ЦЗ.

Поряд із вельми суперечливими подіями та тенденціями щодо становлення ЄДС ЦЗ не можна не відзначити й те, що упродовж декількох останніх років мали місце певні конструктивні кроки з боку вищих органів державної влади та посадових осіб країни щодо формування інституціональних засад функціонування ЄДС ЦЗ. До таких кроків ми відносимо, насамперед, проведення систематизації українського законодавства з питань ЦО, ЗНТ від НС техногенного та природного характеру та ЦЗ шляхом прийняття КЦЗУ [185]. У концептуальному плані також чималим «кроком уперед» можна вважати визнання на рівні закону ЦЗ функцією держави [185, ст. 4].

У світлі необхідності стратегічного розвитку ЄДС ЦЗ та вирішення численних наявних у ній проблем викликає непорозуміння прийнята свого часу Постанова КМУ «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 7 листопада 2012 р. № 1028 [268], згідно з якою було визнано

такою, що втратила чинність, Постанову КМУ «Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009–2013 роки» від 25 лютого 2009 р. № 156 [285] та, відповідно, скасовано зазначену державну соціальну програму.

У цілому слід констатувати, що до цього часу процес формування державної системи ЦЗ в нашій країні не завершено, що, як ми вже зауважували, визнається як на офіційному, так і на експертно-аналітичному рівнях [174; 229, с. 382; 348, п. 3 розд. II; 353; 354; 357, п. 3.9]. Отже, протягом багатьох років інституціональні проблеми щодо функціонування цієї державної системи залишаються невирішеними та незмінними, що дає підстави для висновку про те, що вони набули системного характеру.

Ураховуючи міжгалузевий (міжвідомчий) характер ЄДС ЦЗ, а також багатоманітний спектр загроз соціальній, природній, техногенній та військовій безпеці, негативні чинники, що дестабілізують діяльність ЄДС ЦЗ, можуть бути класифіковані за різними підставами залежно від різних аспектів.

Вважаємо, що відповідні чинники доцільно поділити на зовнішні (військові, екологічні, економічні, інформаційні, культурно-освітні, науково-технічні, політичні, соціальні) та внутрішні (внутрішньосистемні) – кадрові, матеріально-технічні, науково-освітні, організаційно-управлінські, політичні, правові, фінансово-економічні.

Зовнішні фактори дестабілізації діяльності ЄДС ЦЗ, на наш погляд, цілком відповідають основним загрозам НБ України (за критерієм сфер їхнього прояву), які досить детально та конкретно визначено та класифіковано у ключових загальнодержавних концептуальних документах із питань НБ України [331, ст. 7; 357, розд. 3] та в енциклопедичній літературі [110, с. 435–443].

Проведений автором аналіз основних загроз НБ України, наведених у перелічених джерелах, дає підстави стверджувати, що будь-яка із цих загроз може тією чи іншою мірою чинити прямий або опосередкований вплив на стабільність ЄДС ЦЗ. Це пов'язано, насамперед, із тим, що ця державна система є частиною, по-перше системи НБ країни, а, по-друге, складовою всієї системи державного управління, тому вона безсумнівно відчуватиме дію тих негативних чинників і загроз, що впливають на стан забезпечення ефективності як системи НБ, так і системи державного управління в цілому.

Отже, вбачається за доцільне зосередити більшу увагу саме на внутрішньосистемних чинниках, які негативно впливають на стабільність ЄДС ЦЗ, а отже, не сприяють поступовому розвитку її інституціональних та інших засад функціонування.

Кадрові чинники: суттєва втрата кадрового потенціалу ЄДС ЦЗ у зв'язку з розформування штабів ЦО та військ ЦО; часті зміни

в керівництві центрального ОВВ з питань ЦЗ; значна плінність кадрів у системі ДСНС та її територіальних органах; наявність стійкої тенденції щодо припинення служби та роботи особами атестованого складу органів та підрозділів ЦЗ, а також найманими працівниками, пов'язаного із їхнім переходом у приватний сектор економіки та інші галузі з більш високим рівнем оплати праці; розповсюдженість елементів протекціонізму та лобізму у питаннях висування та призначення на посади середньої та вищої керівної ланки в органах управління у сфері ЦЗ.

До *матеріально-технічних чинників* належать: низький рівень матеріально-технічного забезпечення органів управління та сил ЦЗ; катастрофічне зменшення засобів індивідуального та колективного захисту населення від НС та їхніх наслідків (передусім населення, яке не працює); моральний та фізичний знос систем централізованого оповіщення ЦО; критичний стан створення регіональних, місцевих та об'єктових резервів матеріально-технічних засобів, призначених для реалізації заходів щодо запобігання виникненню та ліквідації наслідків НС; відсутність на території України суб'єктів господарювання, котрі виробляють сучасні засоби індивідуального захисту, конкурентоспроможні зразки аварійно-рятувальної, іншої спеціальної техніки та обладнання.

З-поміж *науково-освітніх чинників* треба відзначити: низький рівень культури безпеки життєдіяльності населення країни в цілому; недостатній рівень професійної підготовки як фахівців-практиків, так і випускників навчальних закладів системи ДСНС у питаннях державного управління, правознавства, економіки, політології, соціології, прогресивних технологій і методик у сфері ЦЗ; неефективний, переважно вузьковідомчий характер науки та освіти у цій сфері, заснований на минулому багаторічному досвіді підготовки фахівців у галузі пожежної безпеки системи МВС; відсутність відповідної галузевої цільової програми розвитку науки та освіти у сфері ЦЗ; неефективна координація ДСНС наукових досліджень із проблематики ЦЗ (зокрема, з питань державного управління в цій сфері), що спричиняє розрізненість і фрагментарність їх; відсутність на національному рівні фундаментальних досліджень із питань розвитку та вдосконалення механізмів державного управління у сфері ЦЗ; певна невідповідність освітньо-професійних програм підготовки фахівців ЦЗ до практичних потреб органів управління та сил ЦЗ внаслідок розвитку науки і техніки, збільшення масштабності та кількості НС, а також через постійні зміни в законодавстві та реорганізації органів управління та сил ЦЗ.

Серед *організаційно-управлінських чинників* варто вказати на такі: надмірна складність організаційної структури ЄДС ЦЗ; вико-

ристання застарілих форм і методів управління під час планування та реалізації заходів ЦЗ, орієнтованість здебільшого на реагування на НС та ліквідацію їхніх наслідків, на тлі нестачі методик та практики здійснення конкретних превентивних заходів у сфері ЦЗ (прогнозування НС та запобігання їм); поширення переважно адміністративно-командних методів управління в системі ДСНС, а також наявність елементів бюрократизму і формалізму в діяльності органів та посадових осіб системи ЦЗ; низький рівень організації та правової культури службовців органів ЦЗ, передусім нижчої керівної ланки; інформаційна замкненість ЄДС ЦЗ та неефективна система громадського контролю над діяльністю органів та підрозділів ЦЗ; поширення тенденцій децентралізації державного управління у сфері ЦЗ (перекладання функцій, повноважень та відповідальності в цій сфері з державного на місцевий рівень, від органів та підрозділів ДСНС на місцеві ОВВ та ОМС; наявність фактів дублювання повноважень, компетенційних суперечок у практичній діяльності органів і посадових осіб у сфері ЦЗ.

До *політичних чинників* можна віднести: відсутність концептуального й стратегічного бачення у керівництва країни шляхів розвитку сфери ЦЗ України; поширення практики політично вмотивованих кадрових призначень на керівні посади в органах управління у сфері ЦЗ на різних організаційно-правових рівнях управління (центрального, регіонального, місцевого); відсутність наступності та послідовності в питаннях формування та реалізації державної політики у сфері ЦЗ; незбалансованість функцій та повноважень різних органів публічної влади, задіяних у питаннях реалізації державної політики у вказаній сфері; створення режиму юридичної та політичної безвідповідальності за невиконання чи неналежне виконання програмних державних рішень у цій сфері та їхні негативні наслідки для держави, суспільства та особистості; масові акції протесту, що доволі часто переходять межі дозволених.

Правові чинники: відсутність належних правових гарантій щодо забезпечення конституційних прав і свобод громадян у сфері ЦЗ та безпеки життєдіяльності населення; недосконалість національного законодавства у цій сфері, його складність, суперечливість, наявність значної кількості прогалин, абстрактних норм і декларативних положень, а також правових норм, які фактично закріплюють умови для дублювання повноважень між різними суб'єктами забезпечення ЦЗ або бездіяльності в окремих напрямках ЦЗ; низька ефективність діяльності судових та правоохоронних органів щодо захисту прав і свобод громадян у сфері ЦЗ; низький рівень правосвідомості та правової культури як населення країни, так фахівців системи ЦЗ; поширеність корупції та хабарництва у

сфері здійснення контрольно-наглядових функцій у галузі пожежної та техногенно-екологічної безпеки (хоча слід відзначити, що останнім часом ця тенденція має певні позитивні зрушення).

З-поміж *фінансово-економічних факторів* слід виділити: низький рівень фінансування заходів ЦЗ на всіх адміністративно-територіальних рівнях; поширення практики недофінансування або взагалі припинення фінансування видатків за державними, регіональними та місцевими програмами з питань ЦЗ; фінансування відповідних витрат місцевими ОВВ та ОМС за залишковим принципом; низький рівень грошового забезпечення та заробітної плати службових осіб і працівників системи ДСНС, інших органів і підрозділів ЦЗ, професійних рятувальників; відсутність ефективної та прозорої системи матеріального стимулювання служби та праці у сфері ЦЗ; незабезпеченість належним фінансуванням видатків на матеріально-технічне переоснащення сил ЦЗ, зокрема пожежно-рятувальних підрозділів, придбання сучасних зразків техніки та інших аварійно-рятувальних засобів; існування здебільшого «бюджетів проїдання», тобто фінансування витрат переважно на заробітну плату та комунальні витрати, пов'язані з утриманням службових приміщень органів управління та сил ЦЗ.

Наслідки деструктивного впливу внутрішньосистемних чинників на ефективність діяльності ЄДС ЦЗ доречно проілюструвати на прикладі змін у керівництві центрального ОВВ з питань ЦЗ, яким зараз є ДСНС. Наприклад, в Україні за період з 1991 по 2012 рр. змінилося 16 керівників центрального ОВВ з питань реалізації державної політики у сферах ЦО, ЗНТ від НС та ЦЗ (враховуючи двох начальників Штабу ЦО та чотирьох голів ДСНС). При цьому з 2005 по 2012 рр. МНС очолювали цивільні особи, які, як можна припустити, до призначення на посаду очільника зазначеного міністерства мали, м'яко кажучи, віддалене відношення до специфіки його діяльності та, як наслідок, недостатньо високий рівень професійної компетентності для забезпечення ефективного централізованого керівництва воєнізованим центральним органом державної виконавчої влади.

Більшість із наведених вище внутрішньосистемних чинників, які впливають деструктивно на стабільність ЄДС ЦЗ, є конкретними фактичними даними, що констатовані, зокрема, вищими органами державної влади ЦЗ [285; 348; 353; 357], а також наведені в аналітичних джерелах наукової інформації [174; 229]. Проте деякі з перелічених чинників сформульовані автором на рівні робочих гіпотез та ще потребують ґрунтовного наукового дослідження та підтвердження, що, напевне, стане предметом подальших розвідок у цій царині.

Крім того, є цілком очевидним те, що як зовнішні чинники дестабілізації ЄДС ЦЗ України, так і внутрішньосистемні, тісно пов'язані між собою, тому поділ їх у запропонований спосіб є певною мірою умовним кроком, хоча не можна заперечувати того, що це є вдалим ґносеологічним прийомом для конкретизації цих чинників та їхньої подальшої класифікації.

Вплив перелічених чинників може мати прямий або непрямий характер (безпосередній чи опосередкований), а результат виявляється у втраті ЄДС ЦЗ своїх захисних властивостей щодо забезпечення безпеки населення та інших об'єктів ЦЗ від НС; у порушенні зв'язків між елементами її функціональних чи територіальних підсистем, зниженні ефективності взаємодії між різними суб'єктами забезпечення ЦЗ; у зміні організаційної структури та функцій окремих органів управління та сил ЦЗ тощо.

Далеко не кожен із наведених вище факторів поодиночі може бути реальною загрозою стабільності ЄДС ЦЗ, однак у сукупності всі ці чинники, безсумнівно, мультиплікативно створюватимуть надто серйозну загрозу для втрати вказаної якості цієї системи, а відтак, і для системи НБ держави загалом.

Тому є необхідним проведення більш детальної класифікації чинників дестабілізації діяльності ЄДС ЦЗ, визначення критеріїв щодо рівнів можливих наслідків для цієї системи (наприклад, незначна небезпека, середня небезпека, висока небезпека тощо), а також обґрунтування показників стосовно встановлення параметрів і якісних станів ЄДС ЦЗ залежно від наслідків дії тих чи інших чинників (наприклад, неготова до виконання покладених завдань, обмежено готова до дій за призначенням, повністю готова до дій за призначенням тощо).

5.2. Визначення стратегічних цілей та пріоритетів державного управління у сфері цивільного захисту України

У попередньому тексті дослідження ми вже доводили, що однією зі складових наукової проблеми щодо інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ у сучасних умовах, що динамічно змінюються, є відсутність у світовій практиці уніфікованих підходів до визначення цілей та завдань держави щодо ЦО та ЗНТ від НС техногенного та природного характеру, нерозривний зв'язок між відповідними цілями та завданнями, їхній широкий спектр. У зв'язку з такою ситуацією різні країни обирають та упрощують диференційовані підходи до формування інституційних моделей забезпечення реалізації державної політики з питань ЦО, ЦЗ та ЗНТ від НС техногенного та природного характеру.

Також було визначено, що одним із політичних чинників, що деструктивно впливають на стабільність інституціональних заasad функціонування ЄДС ЦЗ та її поступовий розвиток, є відсутність концептуального та стратегічного бачення у керівництва країни шляхів розвитку сфери ЦЗ України.

Наприклад, у Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру на 2012–2016 рр., схваленій розпорядженням КМУ від 27 квітня 2011 р. № 368-р, наявність високого ризику виникнення НС, що становить серйозну загрозу для суспільства і НБ в економічній, соціальній та екологічній сфері, визначено як основну проблему, на розв'язання якої спрямовується відповідна Програма. Однею з основних причин виникнення цієї проблеми визнається «невизначеність пріоритетів розвитку цивільного захисту» [361].

У цьому контексті імпонує думка О. Лещенка, який називає політичні помилки у сфері ЦЗ (популістські зловживання або бездіяльність, нехтування вирішенням проблем) не інакше, як «вакуум стратегічного мислення» [214, с. 232].

На тлі доволі неоднозначних трансформаційних процесів у сфері ЦЗ, відомих військово-політичних подій на сході України, незадовільної соціально-економічної ситуації в країні, нестабільного міжнародного становища у світі в цілому, протягом останніх двох років в Україні активно формується такий комплексний напрям державної політики, як «захист критичної інфраструктури» (далі – ЗКІ).

Цей напрям функціонально тісно пов'язано із заходами ЦО та ЦЗ, але його поява й активне обговорення, на наш погляд, свідчить про суттєву зміну стратегічних цілей та пріоритетів державного управління у сфері ЦЗ в нашій країні, що може призвести до того, що виконання заходів ЦЗ відійде на другий план.

Науково-теоретичні та прикладні питання розвитку державних систем ЦО, ЦЗ та їхніх аналогів, зокрема в контексті забезпечення НБ й оборони держави, досліджували такі вчені, як Д. Бірюков, А. Возженіков, Ю. Воробйов, В. Гречанінов, М. Долгін, Л. Жукова, Н. Клименко, О. Лещенко, С. Мосов, Б. Порфир'єв, Г. Ситник, М. Фалєєв, В. Федоренко та ін.

Питання ЗКІ ставали предметом розгляду вітчизняних науковців – В. Бегуна, Д. Бірюкова, Д. Бобра, В. Гречанінова, В. Заславського, С. Кондратова, А. Мороза, О. Суходолі.

У більшості публікацій відсутні конкретні шляхи вирішення проблем, пов'язаних із теоретико-методологічним обґрунтуванням місця та ролі ЦО та ЦЗ серед інших функцій держави, а так само й у системі НБ. Також на сьогодні в науковій літературі не висвітлено питання щодо взаємовідношення заходів ЦО та ЦЗ із

завданнями щодо ЗКІ в контексті цілепокладання та пріоритетів державного управління.

Концепція щодо ЗКІ міститься в Зеленій книзі з питань ЗКІ в Україні (далі – Зелена книга), підготовленої Національним інститутом стратегічних досліджень (далі – НІСД) [166]. Спробуємо проаналізувати деякі основні положення відповідного експертно-аналітичного документа з метою з'ясування взаємозв'язку такого напрямку державної політики, як ЗКІ, з ЦО та ЦЗ у світлі проблеми визначення стратегічних пріоритетів та цілей державного управління.

Експерти відзначають, що відмінною особливістю війн нового покоління є те, що мета їх – це захоплення ресурсів і територій, але без місцевого населення, приреченого у кращому разі на виселення, у гіршому – на повне знищення. Це і визначає головний удар, якого агресор завдає в першу чергу по мирному населенню. Усі військові конфлікти за останнє століття мають постійну тенденцію багатократного перевищення жертв серед мирного населення порівняно з втратами військовослужбовців [79, с. 495].

Статистика жертв у світових війнах ХХ ст. показує збільшення відносної кількості жертв серед мирного населення порівняно з військовими втратами. Втрати цивільного населення в Першу світову війну були в 20 разів менші за бойові, у Другу світову війну – приблизно однакові, під час війни у В'єтнамі – у 9 разів більше бойових, а в подальших локальних війнах втрати цивільного населення перевищують бойові втрати у 10-15 разів, і є тенденція до їхнього збільшення [78, с. 30].

На цьому тлі, як зазначає вітчизняний експерт Д. Бобро, посилаючись на дані джерела Global Terrorism Database [444], критична інфраструктура (далі – КІ) стала об'єктом нападу для порівняно незначної кількості терактів (до 10–15 %), тоді як основну їхню кількість було спрямовувано проти людей [89, с. 85].

Тим не менше не можна заперечувати тієї обставини, що ефективний ЗКІ сьогодні має бути одним із пріоритетів державної політики як з точки зору забезпечення суверенітету України та її обороноздатності, так і з огляду на її сталий розвиток на довгострокову перспективу. Саме тому у Стратегії НБ України від 26 травня 2015 р. загрози безпеці КІ вперше виділено в окрему підгрупу з-поміж інших загроз НБ [357]. Ідеться про такі загрози:

- критична зношеність основних фондів об'єктів інфраструктури України та недостатній рівень їхнього фізичного захисту;
- недостатній рівень захищеності КІ від терористичних посягань і диверсій;
- неефективне управління безпекою КІ та систем життєзабезпечення.

Також у вказаній Стратегії, виходячи з окресленого переліку загроз, визначено пріоритети забезпечення безпеки КІ:

- комплексне вдосконалення правової основи захисту КІ;
- створення системи державного управління безпекою КІ;
- посилення охорони об'єктів КІ, зокрема енергетичної і транспортної;
- налагодження співробітництва між суб'єктами захисту КІ;
- розвиток державно-приватного партнерства у сфері запобігання НС на об'єктах КІ та реагування на них;
- розроблення та запровадження механізмів обміну інформацією між державними органами, приватним сектором і населенням стосовно загроз КІ та захисту чутливої (резонансної) інформації в цій сфері;
- профілактика техногенних аварій на об'єктах КІ та оперативне й адекватне реагування на них, локалізація і мінімізація їхніх наслідків;
- розвиток міжнародного співробітництва в цій сфері.

Виконаний нами аналіз деяких положень Зеленої книги дозволяє дійти загального висновку, що вона є результатом плідної роботи групи поважних вітчизняних та іноземних експертів, має глибокий рівень аналітики та в цілому високий науково-експертний рівень підготовки. Разом із цим вбачається за доцільне висловити свою скромну думку стосовно окремих положень Зеленої книги, які, на наш погляд, є доволі дискусійними. Це стосується передусім понятійно-термінологічного апарату; секторів та об'єктів, що можуть бути віднесені до КІ; стратегічних цілей державної політики щодо захисту КІ; основних завдань та суб'єктів системи захисту КІ, а також окремих механізмів її захисту.

Щодо понятійно-термінологічного апарату [166, п. 2.1]. Одночасно з уведенням у чинне законодавство понять «критична інфраструктура України», «захист критичної інфраструктури України» доцільно було б навести дефініцію поняття «об'єкт критичної інфраструктури», або «критично важливий об'єкт», оскільки його чітке та однозначне тлумачення є необхідною передумовою правильної класифікації відповідних об'єктів з точки зору їхньої критичності, подальшого розроблення та здійснення щодо них захисних заходів. Наприклад, у ст. 1 ФЗ РФ «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру» від 21 грудня 1994 р. № 68-ФЗ вживається термін «критично важливий об'єкт» та наводиться його нормативне визначення [414].

Аналіз запропонованого підходу до визначення поняття «критична інфраструктура», а також підходів до визначення секторів, об'єктів, систем та ресурсів, що можуть бути віднесені до КІ, дозволяє стверджувати, що більшість цих об'єктів підпадає під

категорію «об'єкти цивільної оборони», яка свого часу широко використовувалась у законодавстві колишнього СРСР. Підходи до категоризації об'єктів ЦО та віднесення територій певних адміністративно-територіальних одиниць чи міст до груп з ЦО цілком би можна в певній частині (після відповідного аналізу) застосувати для визначення ознак критичності об'єктів та систем КІ.

Стосовно визначення секторів, об'єктів, систем та ресурсів, що можуть бути віднесені до КІ [166, пп. 2.2, 2.3]. Слід погодитися з розробниками Зеленої книги в тому, що в сучасних умовах в Україні під час формування переліку секторів КІ слід виходити насамперед із наявних ресурсів і нагальних потреб щодо підтримання і захисту базових функцій, без чого неможливі безпечне існування населення, суспільства та функціонування бізнесу і держави, належний захист національних інтересів [166, с. 9]. Разом із тим пропозиції до переліку секторів КІ та відповідальних відомств, наведений у додатку А [166, с. 30], викликає певні запитання. Наприклад, чому до КІ не віднесено підприємства металургійного комплексу? Також незрозуміло, що позначено як «Служби екстреної допомоги та цивільного захисту», оскільки поняття «служби цивільного захисту» законодавчо не визначено. Очевидно, цим поняттям не можуть бути охоплені всі сили ЦЗ, органи управління в цій сфері та деякі об'єкти ЦЗ, які також було б доцільно включити до вказаного переліку.

На нашу думку, сектор КІ «9. Служби екстреної допомоги та цивільного захисту», окрім іншого, повинен включати:

- захисні споруди ЦЗ (ЦО) – бомбосховища та протирадіаційні укриття;
- регіональні системи централізованого оповіщення ЦО, призначені для оперативного інформування населення про загрозу та виникнення НС.

Викликає деякі сумніви можливість ДСНС, ураховуючи її нинішній організаційно-правовий статус у системі центральних ОВВ та певну втрату правосуб'єктності внаслідок позбавлення статусу міністерства, ефективно виконувати завдання щодо забезпечення захисту таких складних об'єктів, як «3. Мережі життєзабезпечення», «8. Хімічна промисловість» [166].

Щодо основних загроз КІ України [166, п. 3]. У Зеленій книзі зазначено, що вона не розглядає ЗКІ під час ведення бойових дій або воєнного стану, що має бути предметом розгляду інших документів [166, с. 11]. Це положення для нас не є до кінця зрозумілим, оскільки виникає запитання: а чи запропонована концепція ЗКІ стосується лише загроз та ризиків мирного часу?

Але ж фахівцям достеменно відомо, що більшість об'єктів КІ, по суті, є об'єктами подвійного призначення. Вважаємо, що в да-

ному випадку має місце методологічна помилка, адже на сьогодні, ураховуючи поширеність нетрадиційних методів ведення військово-політичного протиборства (неконвенціональних, гібридних, мережецентричних, терористичних тощо війн) межі воєнного та мирного часу стають доволі розмитими, а відтак, традиційні філософсько-енциклопедичні трактування сутності таких явищ, як «війна» та «мир», потребують свого переосмислення.

Не може бути сумніву, що планування та реалізація комплексу заходів щодо захисту об'єктів КІ має враховувати весь спектр ризиків і загроз щодо їхнього нормального функціонування як у мирний, так і у воєнний час.

Також у Зеленій книзі зазначено, що закріплену в КЦЗУ класифікацію НС за характером походження подій, що можуть зумовити їхнє виникнення, а саме техногенного та природного характеру, соціальні та воєнні, не може бути без змін перенесено на загрози критичній інфраструктурі, оскільки є певні методологічні обмеження, що не дозволяють реалізувати всіх переваг від запровадження концепції захисту критичної інфраструктури [166, с. 12]. Для нас є не цілком зрозумілим, про які методологічні обмеження, а також про які переваги йдеться.

Вважаємо цю думку недостатньо аргументованою, тому що чинна класифікація НС за характером походження подій законодавчо є закріпленою, а Національний класифікатор НС (ДК 019:2010) [230], розроблений свого часу УкрНДІ ЦЗ, має статус державного стандарту (а не внутрішньовідомчого документа), а отже – загальнообов'язкове значення для всіх зацікавлених суб'єктів публічного та приватного права. До речі, у ньому, зокрема, наведено визначення понять: «надзвичайна ситуація соціального характеру», «надзвичайна ситуація воєнного характеру», «надзвичайна ситуація техногенного характеру», «надзвичайна ситуація природного характеру». Також у ДК 019:2010 міститься певна, до речі, практично апробована, методологія та методика класифікації НС, що поряд із декількома підзаконними актами з питань класифікації НС застосовується ДСНС під час виконання покладених на неї завдань. Аналіз основних категорій загроз КІ України, наведених у Зеленій книзі, підтверджує їхню принципову схожість із тими групами загроз, що зумовлюють виникнення відповідних видів НС за характером походження подій, визначених у КЦЗУ та ДК 019:2010 (техногенного та природного характеру, соціальних і воєнних НС).

Таким чином, сьогодні або треба брати за основу відповідну класифікацію НС, визначивши в Зеленій книзі основні категорії загроз КІ України відповідно до тих чотирьох видів НС, що встановлені у ч. 2 ст. 5 КЦЗУ [185], або змінювати чинне законо-

давство, для чого ми поки що не вбачаємо достатніх наукових і правових підстав. Але в будь-якому разі між основними групами загроз КІ та нормативно визначеною класифікацією НС, на наше переконання, має бути відповідність та кореляція.

Щодо стратегічних цілей державної політики ЗКІ України [166, п. 4.2]. Як ми вже зазначали, стратегічною метою державної політики при формуванні та вдосконаленні системи захисту КІ України має бути забезпечення належного ЦЗ населення від НС різного характеру, усебічне та максимально можливе досягнення безпеки його життєдіяльності та розвитку, а не абстрактне формулювання – «розбудова безпекового партнерства для підвищення безпеки та забезпечення стійкості національної критичної інфраструктури», як це зазначено в Зеленій книзі [166, с. 15]. При цьому щодо проблем та перспектив розбудови безпекового партнерства для підвищення безпеки та забезпечення стійкості національної КІ, зокрема ефективного державно-приватного партнерства (далі – ДПП), вважаємо за необхідне акцентувати увагу на наступному.

Дуже важливо забезпечити на законодавчому рівні такі умови ДПП, щоб юридичну відповідальність, зокрема кримінально-правову, за нежиття (або неналежне, неповне виконання) заходів із забезпечення безпеки КІ покладалося не лише на державу та операторів об'єктів КІ, а передусім на власників цих об'єктів (фізичних та/або юридичних осіб). У відповідному підрозділі Зеленої книги справедливо зазначено, що «у більшості країн світу і, враховуючи економічні реформи, в Україні очевидним є те, що об'єкти КІ будуть знаходитись переважно у приватній власності. Саме приватним операторам належить як більшість об'єктів критичної інфраструктури, так і лідерство у розробці новітніх технологій виробництва та технологій їх захисту...» [166, с. 15]. Цікаву інформацію з цього приводу наводить Д. Бірюков (один із співавторів Зеленої книги), зазначаючи, що в США частка об'єктів і систем, що належать до КІ та перебувають у приватній власності, є значною (близько 85 %) [85, с. 165].

Проте в Зеленій книзі чітко не зроблено акцент на відповідальності саме власників об'єктів КІ, а неодноразово в цьому контексті згадуються лише оператори. Однак оператор й власник об'єкта КІ – це далеко не завжди одна й та сама особа. Причому оператором може бути, наприклад, товариство з обмеженою відповідальністю (курсив наш. – С. А.), якому на умовах цивільно-правової угоди відповідний об'єкт передано в управління. Тобто суб'єкт господарювання, на якому лежить обмежена майнова відповідальність за своїми зобов'язаннями.

Ураховуючи українські економічні реалії сьогодення, зокрема особливості структури корпоративних прав на найбільш ліквід-

ні вітчизняні реальні активи, якими як раз і виступають багато об'єктів КІ (підприємства енергетики, хімічної та вугільної промисловості, підприємства зв'язку, транспорту, фінансово-банківського сектора тощо), котрі після періоду масової приватизації 1990 х рр. опинились у руках приватних інвесторів, політична та інституційна спроможність нашої держави змусити власників цих об'єктів вкладати великі кошти в захисні заходи викликає чималий скептицизм. Разом з тим, якщо, наприклад, буде прийнято загальнодержавну цільову програму щодо захисту об'єктів КІ України та її буде забезпечено реальним фінансуванням, зокрема за рахунок бюджетних коштів, цілком реальною виглядає ситуація, що позитивний майновий ефект отримають виключно юридичні та/або фізичні особи (кінцеві бенефіціари, вигодонабувачі), що володіють відповідними об'єктами КІ. Натомість держава та її населення навряд може розраховувати на значний соціальний, зокрема захисний, ефект.

Щодо основних завдань системи ЗКІ в Україні [166, п. 5.1]. Слід у цілому погодитись із визначеними в Зеленій книзі завданнями щодо ЗКІ, та водночас вважаємо за необхідне зазначити наступне. Питома вага наведених завдань належить до категорії завдань ЦО. Наприклад, як убачається з аналізу доктринальних джерел з питань ЦО радянського періоду, однією із чотирьох основних груп завдань ЦО були завдання, спрямовані на підвищення стійкості роботи об'єктів народного господарства в умовах воєнного часу. Рішення цього завдання передбачало розосередження виробничих сил по території країни, організацію надійних економічних зв'язків, стійку кооперацію та дублювання виробництва, створення достатніх та розосереджено розташованих матеріальних резервів і запасів, а також упровадження норм проектування інженерно-технічних заходів при розвитку та новому будівництві міст та об'єктів народного господарства [119, с. 12]

У підрозділі 5.1 Зеленої книги, як, утім, і по всьому тексту документа, використовуються як синоніми поняття «надзвичайна ситуація», «кризова ситуація», «кризова ситуація, що пов'язана з функціонуванням критичної інфраструктури», «інцидент», але очевидно, що їхнє семантичне значення не є тотожним (нееквівалентне). Зокрема, нерівнозначними є законодавчо закріплені на сьогодні визначення понять «надзвичайна ситуація» та «кризова ситуація, що загрожує національній безпеці».

Поділяємо думку розробників Зеленої книги про те, що «деякі завдання, згадані у наведеному вище переліку, частково охоплюються рамками існуючих в Україні систем ЦЗ, боротьби з тероризмом, протидії кіберзагрозам, забезпечення обороноздатності держави» [166, с. 20]. Разом із тим потрібно ще раз наголосити, що в Укра-

їні поки що не створено дієву державну систему ЦЗ, у тому числі через те, що остаточно не сформовано її функціональні підсистеми. У зв'язку з цим вважаємо, що на даний момент не варто переоцінювати організаційні та захисні можливості ЄДС ЦЗ у питаннях ЗКІ.

Щодо суб'єктів системи ЗКІ [166, п. 5.2]. Зважаючи на скрутну економічну ситуацію в країні, значне скорочення витрат на природоохоронні та інші державні соціальні програми, створення нових органів державної влади (мається на увазі загальнодержавного ситуаційного центру у статусі надурядового органу з правом юридичної особи) щодо здійснення координаційних та інформаційно-аналітичних функцій із ЗКІ України вважаємо недоцільним.

Сьогодні ці функції на найвищому рівні мусять виконувати РНБО, а будь-які інші органи державної влади, зокрема МВС, ДСНС, ДК з питань ТЕБ та НС, на наш погляд, з різних причин не зможуть посилити цей комплексний напрям державно-владної діяльності, у тому числі внаслідок слабкості їхнього аналітичного блоку, вузьководомчих підходів до вирішення покладених завдань (МВС, ДСНС), відсутності достатніх адміністративно-правових важелів впливу та формалізму в роботі (ДК ТЕБ та НС). Разом із тим створення ситуаційних центрів як окремих структурних підрозділів на рівні центральних та місцевих ОВВ, у межах існуючої граничної чисельності та видатків на їхнє утримання, є цілком можливим.

Щодо розвитку правового та фінансового механізмів ЗКІ [166, п. 5.3]. Актуальність удосконалення механізму правового регулювання у сфері ЗКІ України зумовлено тим, що сьогодні чинне законодавство з питань забезпечення НБ України не систематизовано. Лише на рівні законів України існує велика кількість спеціальних нормативно-правових актів, що регламентують ті чи інші аспекти та особливості державної політики щодо забезпечення НБ в окремих сферах, а низка законів має статусний характер, оскільки вони фактично регламентують питання правового статусу органів державної влади, що залучаються до вирішення питань НБ.

Зокрема, серед законів України, що складають правову основу забезпечення НБ, слід відзначити: «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV, «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р. № 183/98ВР, «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV, «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. № 2229-XII, «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 р. № 39/95-ВР, «Про пожежну безпеку» від 17 грудня 1993 р. № 3745-XII, «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411VI, «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 5 липня

1994 р. № 80/94-ВР тощо. Останнім часом з'явилися навіть кодифіковані закони, предметом регулювання яких є окремі комплексні напрями забезпечення НБ, наприклад КЦЗУ.

Таким чином, якщо враховувати ратифіковані Україною міжнародні угоди, що стосуються різних аспектів НБ, а також кількість підзаконних актів з цих питань, то маємо величезний масив законодавчих актів. Зважаючи на загальну кількість вказаних нормативно-правових документів, а також їхній якісний стан (переобтяження бланкетними та відсильними нормами, наявність правових прогалин та колізій), чи потрібно приймати ще один спеціальний закон з питань ЗКІ саме у вигляді окремого закону?

На наш погляд, одним із прийнятних варіантів визначення правового режиму ЗКІ України є доповнення відповідним розділом (розділами) КЦЗУ, а також внесення необхідних змін і доповнень до інших спеціальних законодавчих актів, що зачіпають ці питання. Можливо, уже настав час серйозно замислитись над проведенням систематизації законодавства України з питань НБ шляхом прийняття єдиного (можливо, і кодифікованого) нормативного документа?

Стосовно *фінансового механізму* здійснення заходів із ЗКІ України очевидно, що питання обсягів та джерел фінансування заходів із забезпечення об'єктів КІ України, техніко-економічного обґрунтування необхідності проведення таких заходів на тих чи інших об'єктах є сьогодні основними. Однак у Зеленій книзі щодо цього взагалі не міститься жодних цифр, що, попри її очевидне концептуальне та наукове значення, перетворює цей документ на протокол про наміри.

Разом із тим цілком очевидно, що Україна, на відміну від США, Канади та провідних країн ЄС, на досвід яких неодноразово посилаються в Зеленій книзі її розробники, наразі фінансово неспроможна проводити, навіть за принципом субсидіарності, на умовах ефективного ДПП, фінансування таких масштабних інфраструктурних проєктів, як забезпечення захисту усіх без винятку об'єктів КІ. Для цього просто немає коштів, оскільки зараз масово скорочуються видатки з державного та місцевих бюджетів на фінансування соціальних витрат, освіти, охорони здоров'я, видатки на виконання державних соціальних цільових програм, у тому числі природоохоронного спрямування. Країна є кредитно залежною, має катастрофічно низький рейтинг платоспроможності, а отже, змушена брати кредити у зовнішніх приватних кредиторів, для того щоб сплатити борги за зобов'язаннями попередніх років.

Крім того, Україна не має досвіду за роки незалежності самостійного впровадження великих інфраструктурних проєктів (не

рахуючи підготовки до Євро-2012, але це, вочевидь, значно менший та простіший рівень завдання). До зазначеного слід додати й те, що в сучасних військово-політичних та соціально-економічних умовах наша країна не має необхідного часового запасу для належної та поступової реалізації в загальнодержавному масштабі комплексу заходів щодо створення системи ЗКІ.

З огляду на це актуальним завданням є не стільки вивчення та копіювання досвіду інших країн щодо створення ними, до речі, упродовж не одного десятиліття років, національних систем ЗКІ, скільки науково обґрунтоване визначення переліку об'єктів КІ, від нормального функціонування яких залежить виживання суспільства та держави в найближчій перспективі та, відповідно, техніко-економічне й фінансове обґрунтування невідкладних першочергових заходів щодо їхнього захисту.

У контексті поставленого у статті завдання виникають певні критичні думки щодо концептуальних положень Зеленої книги, оскільки, після ознайомлення з цим документом, залишається відчуття певної логічної незавершеності концепції ЗКІ.

По-перше, викладена в Зеленій книзі концепція ЗКІ від різного роду ризиків і загроз, насамперед виділення відповідних фізичних та віртуальних об'єктів (систем та ресурсів) як одного з основних об'єктів НБ, з усією очевидністю свідчить про певну абсолютизацію технократичних та матеріалістичних цінностей над гуманістичним, людиноцентричним підходом щодо забезпечення НБ, який сьогодні постійно артикулюється та є характерним для розвинених країн світу (передусім США та країн – членів ЄС), а отже, саме такий підхід, на наш погляд, має домінувати у практиці державного управління при реалізації національних інтересів. Тут варто акцентувати увагу й на тому, що, відповідно до ст. 3 Конституції України, найвищою соціальною цінністю в Україні є саме людина, її життя і здоров'я, а також недоторканність і безпека (а не матеріально-технічна чи віртуальна інфраструктура забезпечення життєдіяльності держави й суспільства), а в ЗУ «Про основи НБ України» людина і громадяни, їхні конституційні права і свободи зазначені на першому місці серед об'єктів НБ [331, ст. 3].

Таким чином, у Зеленій книзі, а також і в більш конкретних нормативних документах стратегічного та програмного характеру, які неодмінно в подальшому будуть розроблятися на її основі, засадничою ідеєю має бути наукове обґрунтування та практична реалізація комплексу заходів, що мають за мету насамперед захист населення від НС різного характеру, тобто усебічне та максимальне можливе забезпечення безпеки його життєдіяльності та розвитку. І, власне, саме для цього має забезпечуватись ЗКІ як один із визна-

чальних напрямів у комплексі інших заходів щодо забезпечення безпеки людини (індивіда) та суспільства. Іншими словами, стратегічною метою державної політики під час формування та вдосконалення системи ЗКІ України має бути в кінцевому підсумку забезпечення належного ЦЗ, а мета, як відомо, є основним структурують-впорядковувальним чинником під час формування будь-якої системи.

Незважаючи на те, що, як ми зазначали вище, у війнах нового покоління потерпає передусім цивільне населення, зі змісту Зеленої книги вбачається, що питанням ЦЗ, на превеликий жаль, не приділяється належної уваги.

По-друге, Зелена книга, на наш погляд, не дає однозначної відповіді на питання про те, чи формування та реалізація державної політики щодо ЗКІ України буде законодавчо визначено як самостійний, відносно відокремлений напрям державно-владної діяльності та окремий напрям забезпечення НБ, чи здійснення відповідного напрямку державної політики буде охоплюватись якоюсь іншою сферою (можливо, одночасно декількома) державного управління, як забезпечення ЦЗ, техногенної, енергетичної, воєнної, громадської (публічної), державної безпеки тощо. Разом із тим дуже важливою є науково обґрунтована концептуалізація ЗКІ в системі інших заходів щодо забезпечення НБ, а також визначення структурних зв'язків з іншими елементами системи забезпечення НБ, оскільки від цього багато в чому залежить ефективність обраної державою інституційної моделі ЗКІ, механізму правового регулювання, визначення органів державної влади, відповідальних за цей напрям діяльності, оптимальний розподіл повноважень та меж відповідальності між ними тощо.

Заходи щодо створення ефективної системи ЗКІ цілком могли б реалізовуватись у межах системи заходів ЦО України, у тісному взаємозв'язку і за належної координації з іншими заходами щодо забезпечення НБ. Разом із тим, враховуючи, що систему ЦО України наразі ліквідовано, а ЄДС ЦЗ поки не утворено, вірогідність реалізації такої пропозиції в найближчій перспективі вкрай низька.

До того ж ДСНС (що здійснює безпосереднє керівництво діяльністю ЄДС ЦЗ), навіть за належної організаційної та інформаційно-аналітичної підтримки з боку РНБО, провідна роль якої в питаннях ЗКІ безсумнівна, навряд чи сьогодні інституційно здатна посилити такий масштабний напрям забезпечення НБ, як координація дій інших державних органів, зокрема зацікавлених центральних ОВВ, у питаннях формування та реалізації державної політики ЗКІ України.

Підсумовуючи викладене, вважаємо за необхідне наголосити на тому, що для народу України потреба у створенні якісно но-

вої системи ЦО зараз є набагато актуальнішою та гострішою, ніж створення системи ЗКІ. На наше переконання, заходи щодо ЗКІ повинні плануватись і реалізовуватись у межах такої комплексної сфери державного управління, як «Цивільна оборона», розвиток якої має бути в сучасних умовах однією з основних стратегічних цілей та пріоритетом державної політики України.

5.3. Можливості розвитку державних систем цивільного захисту у країнах, що розвиваються, в умовах глобалізації

Розвиток цивілізації пов'язаний з різними ризиками, викликами та загрозами у природній, техногенній, соціальній, економічній, суспільно-політичній, військовій та інших сферах. Ці ризики і загрози обумовлені, в тому числі, такими факторами як боротьба за ресурси та переділ сфер впливу між ключовими геополітичними гравцями («центрами сили»); істотна трансформація геополітичної та гео економічної обстановки в світі; поширення нетрадиційних способів і методів ведення військово-політичного протистояння; міжнародний тероризм; масова міграція; забруднення навколишнього природного середовища; безконтрольне та безвідповідальне використання енергоресурсів; глобальне потепління й геокліматична перебудова планети; зміна течії Гольфстріму; метеоритна та астероїдна небезпека; глобалізація різних сторін суспільного життя; зниження культури безпеки життєдіяльності населення планети.

Усе частіше, особливо наприкінці ХХ – початку ХХІ ст., ризики й загрози, що існують, набувають взаємозалежного, багатогранного характеру, що створює негативний мультиплікативний ефект, який виявляється в кардинальному порушенні умов життя й діяльності людей на окремих територіях, погіршенні їх психічного й фізичного здоров'я, скороченні тривалості життя та, відповідно, підвищеній смертності, значних матеріальних збитках тощо.

Вирішення цих проблем вимагає комплексних міжвідомчих зусиль не лише всередині однієї держави, а й на міждержавному рівні, у зв'язку з чим у багатьох країнах світу сформувався особливий напрям державно-владної діяльності щодо запобігання НС техногенного, природного, воєнного та іншого характеру, який, як правило, реалізується спеціально створеними національними системами ЦЗ та їх аналогами.

Сьогодні питання захисту населення, територій, матеріальних, культурних цінностей та інших об'єктів від загроз, пов'язаних з ризиками виникнення НС техногенного, природного, соціально-політичного, воєнного та іншого характеру, мають займати одне з центральних місць у вирішенні безпекових проблем тих держав,

які реально дбають про власну НБ та здатні забезпечити її достатній рівень. У зв'язку з істотним погіршенням стану природно-техногенної сфери, геополітичними, соціально-економічними, етнокультурними та іншими змінами, що відбулися в світі за останню чверть сторіччя, проблематика забезпечення належного рівня ЦЗ з урахуванням згаданих факторів, а також в умовах ресурсних обмежень та істотних невизначеностей майбутнього набуває воістину глобальний характер.

Для нашої країни, яка зіштовхнулась із небаченими донині у своїй новітній історії викликами воєнно-політичного характеру (анексія з боку РФ території АР Крим, воєнний конфлікт на Донбасі), вирішення завдань, пов'язаних із побудовою ефективної державної системи ЦЗ в умовах глобалізації, є, без перебільшення, одним із першорядних та найбільш важливих кроків на шляху збереження її державності, суверенітету та територіальної цілісності.

Вивченням питань глобалізації та її впливу на формування та розвиток державних і громадських інститутів займаються фахівці у галузі різних наук, зокрема: Ж. Атталі, З. Бжезинський, І. Валлерстайн, К. Гаджієв, Д. Гвішиані, А. Горелов, Л. Кляйн, П. Кругман, Д. Медоуз, М. Мессаровіч, Е. Пестель, А. Печчеї, С. Проскурін, Й. Рандерс, Р. Робертсон, Дж. Стігліц, Ф. Фукуяма, М. Хайдеггер, Ю. Яковець.

Серед українських вчених, які розглядають проблематику розвитку системи державного управління в контексті глобалізаційних та євроінтеграційних процесів, слід відзначити науковий доробок В. Бакуменка, М. Білинської, Р. Войтович, І. Грицяка, В. Загорського, В. Князева, А. Котукова, І. Розпутенка, В. Смолянюка, Ю. Сурміна, С. Телешуна, В. Трощинського.

У свою чергу, перспективні напрями розвитку систем ЦЗ та ЦО, питання удосконалення їх завдань, функцій, форм і методів роботи, трансформації організаційних структур тощо постійно перебувають у полі зору вчених: В. Акімова, Б. Бочарова, В. Владимирова, Ю. Воробйова, Н. Долгіна, Н. Кліменко, С. Мосова, Б. Порфирьева, В. Тищенко, М. Фалєєва, В. Федоренка, Г. Федулова, Р. Цалікова, Ю. Шпаковського та ін.

Науковці та практики концентрують увагу переважно на функціях і завданнях державних систем ЦЗ, їх організаційних структурах, конкретних механізмах здійснення тих чи інших заходів ЦЗ на різних адміністративно-територіальних рівнях. У той же час, наслідки впливу глобалізаційних процесів на становлення та функціонування безпосередньо державних систем ЦЗ є недостатньо дослідженими.

У зв'язку з цим вбачається актуальним і практично значущим з'ясування можливостей та орієнтирів розвитку інституціональних

засад функціонування державних систем ЦЗ та ЦО в епоху глобалізації (на прикладі ЄДС ЦЗ), що є завданням цього підрозділу роботи.

За основу нами взято таке визначення поняття «глобалізація»: «Глобалізація – процес взаємозв'язку, при якому наше життя все більше протікає під впливом подій, що відбуваються навколо нас, але рішення приймаються на великій відстані від нас. Головною ознакою глобалізації є те, що географічна відстань стає доцільністю, яка зменшується, і що територіальні межі, як, наприклад, між національними державами, стають менш важливими. При цьому глобалізація висуває на перший план як поглиблення, так і розширення політичного процесу в тому сенсі, що місцеві, національні і глобальні події (або, можливо, місцеві, регіональні, національні, міжнародні та глобальні події) постійно взаємодіють» [144, с. 120].

Той факт, що глобалізація чинить безпосередній вплив на розвиток держави й суспільства, зокрема на процеси функціонування систем державного управління, відзначають практично всі вчені, які досліджують дану проблематику. При цьому, як справедливо констатує більшість експертів, які критично оцінюють процеси глобалізації, в цьому явищі більше негативних наслідків для становлення національних форм державності, ніж позитивних. Ми поділяємо цю точку зору.

Наприклад, американський економіст, лауреат Нобелівської премії Дж. Стігліц у роботі «Глобалізація: тривожні тенденції» висловлює стурбованість з приводу впливу глобалізації на демократію, оскільки глобалізація часто змінює стару диктатуру національних еліт на нову диктатуру міжнародного фінансового капіталу [389, с. 238]. Країни, як підкреслює Дж. Стігліц, повинні будувати свою внутрішню та зовнішню політику на основі внутрішніх політичних дискусій, а не під тиском міжнародних інститутів. У той же час учений визнає, що є сфери, де необхідні глобальні колективні дії, і для цього найважливішими є системи глобального управління [389, с. 258–260].

Враховуючи те, що глобалізація неминуче впливає на систему державного управління та суспільно-політичного устрою країн, їх соціально-економічний та духовно-культурний розвиток, вона апріорі не може не здійснювати впливу на державні системи ЦЗ та ЦО, які є невід'ємним елементом формування комплексного державного механізму та системи НБ.

Перш за все такий вплив проявляється в тому, що в результаті глобалізаційних процесів, зокрема під впливом експансії світового фінансового капіталу, «стирання кордонів», зняття економічних бар'єрів і відкриття власних ринків для безконтрольного імпорту іноземних товарів, активізації міграційних процесів тощо в бік де-

мократизації змінюються державні політико-правові режими, та, відповідно, багато країн втрачають значну частину свого суверенітету, що неминуче призводить до політичної й економічної нестабільності, а відтак, негативно позначається на стані НБ цих країн.

Логічним і неминучим наслідком впливу цих факторів є підвищення рівня загроз виникнення НС соціального, техногенного, воєнного і комбінованого характеру, зниження рівня захищеності населення від них, в той час як підсистеми державного управління, відповідальні за сегмент забезпечення ЦО та ЦЗ, традиційно зорієнтовані на захист населення, матеріальних і культурних цінностей від ядерної та іншої зброї масового ураження, а також на ліквідацію та мінімізацію наслідків НС техногенного та природного характеру, виявляються політично, фінансово та інституційно неспроможними забезпечити реальний захист відповідних об'єктів у нових реаліях.

Стосовно причинно-наслідкових зв'язків між глобалізаційними процесами та їх впливами на стан техногенної та природної безпеки у слабо розвинених країнах дуже точно висловився Б. Порфир'єв, який зазначив: «Негативна тенденція посилення небезпеки промислових аварій і катастроф у «третьому світі» тісно пов'язана з тією стратегією індустріалізації, яку ці країни здійснюють за міцного впливу на них з боку провідних країн Заходу, їх транснаціональних корпорацій (ТНК). Останні активно стимулюють у «третьому світі» розвиток чорної та цвітної металургії, важкої хімії, видобуток та базову переробку нафти і газу та інших небезпечних для людей та навколишнього середовища виробництв, у тому числі шляхом перебазування у ці держави підприємств і технологій, що підпадають під заборону або серйозні обмеження законодавства країн базування ТНК. Країни, що розвиваються, не маючи достатнього науково-технічного потенціалу, фінансових ресурсів (для закупівлі високонадійної, але працевзберігаючої й коштовної техніки) та відчуваючи надлишок робочої сили, зацікавлені у розвитку своїх виробничих сил. Вони приймають умови ТНК, у тому числі, як яскраво показав приклад Бхопалу (автор має на увазі аварію на хімічному підприємстві у м. Бхопал (Індія), яка сталася у 1984 р. (витік близько 40 тонн метилізоціанату), унаслідок якої, за офіційними даними, загинуло більш ніж 3 тисячі осіб (за неофіційними – 10 тисяч осіб), постраждало більше 200 тисяч осіб, 20 тисяч осіб стали повними інвалідами, евакуйовано 300 тисяч осіб [257, с. 15, 22]. – С. А.), і пов'язаний з ними ризик. Саме таким, що нерідко залишається в тіні, є бік успіху розвинених країн у запобіганні та зменшенні небезпеки технологічних катастроф, забезпеченні своєї екологічної безпеки, який досягається не лише завдяки ефективному використанню благ НТП, але й певною мірою за рахунок інших, менш розвинених країн...» [Там само, с. 21–22].

Аналіз джерел наукової інформації з питань класифікації НС (нормативно-правових актів, державних стандартів, наукових статей тощо) показує, що багато конкретних видів НС техногенного, природного, але в першу чергу – соціального і воєнного характеру безпосередньо пов'язані або можуть бути опосередковано викликані явищами глобалізації. Та й саму глобалізацію, якщо її розглядати суто з точки зору негативних тенденцій впливу на розвиток національних основ державності (а ми розглядаємо її переважно з цих позицій), зокрема політичного та економічного суверенітету, воєнної, соціальної, природної, техногенної та інших сфер НБ, можна трактувати як один з найбільш небезпечних факторів, здатних викликати комбіновані НС державного рівня.

На нашу думку, створення ефективних систем ЦО та ЦЗ в сучасних геополітичних та геоекономічних реаліях можливо лише в самодостатніх у фінансовому та оборонному плані державах, що входять у так звану групу «золотого мільярда» (близько 30 країн), які політологи ще називають «центрами сили» [Напр., 386, с. 22]. Ця думка ґрунтується передусім на тому, що здійснення комплексу заходів щодо ЦО та ЦЗ в масштабах окремої держави (зокрема, створення й оновлення фонду захисних споруд ЦО, формування і поповнення державних резервів на випадок НС, забезпечення технічної модернізації систем централізованого оповіщення ЦО, проведення масштабних навчань з ЦО, реалізація програм з навчання населення діям в умовах НС) є дуже коштовними заходами, що може вимірюватись сотнями мільйонів, а то й мільярдами американських доларів. Навіть у США (які, до речі, контролюють понад 40 % світових багатств і ресурсів та де проживає 5 % населення планети [Там само]), сьогодні тривають активні дискусії щодо необхідності виділення величезних бюджетних коштів на цілі ЦО у зв'язку з тим, що, на думку противників широкого фінансування цих заходів, робити це недоцільно через відсутність надійних засобів захисту від зброї масового ураження, у тому числі ядерної.

Крім того, країни, що не входять в елітну групу «золотого мільярда» (так звані країни «групи забезпечення», «третього світу» тощо), повинні віддавати собі звіт у тому, що будь-які самовільні конструктивні спроби становлення їх державності, суверенітету, системи забезпечення НБ, які не були погоджені з «глобальними верхами», будуть зустрічати жорсткий опір з боку світових геополітичних лідерів і транснаціональних корпорацій (вони ж – «центри сили»). Ця теза цілком та повністю стосується формування ефективних державних систем протидії НС різного характеру.

У цьому контексті здається доречним згадати, що ще в 1958 р. відомий німецький фахівець Е. Хампе у своїй праці «Стратегія

цивільної оборони» задавався питанням: «А чи можлива взагалі цивільна оборона?» – дійшовши згодом висновку про те, що більшість аргументів свідчить про можливість й нагальну потребу здійснення заходів з ЦО [424, с. 15–22]. Хоча, безумовно, слід визнати, що в той час спектр загроз у воєнній сфері (як, утім, і в інших сферах життєдіяльності суспільства) був менш широким, а ЦО як система оборонних заходів була, на наш погляд, більш реалістичною та здійсненою. Сьогодні це питання абсолютно не втратило актуальності й, більше того, стало ще гострішим.

Аналіз причин виникнення, динаміки й досвіду подолання воєнних конфліктів у низці країн світу протягом останніх десятиліть, а також масштабних і резонансних НС соціального, техногенного та природного характеру, що перманентно відбуваються в різних країнах та регіонах, дає підстави стверджувати, що питання ЦЗ та ЦО у стратегічному ракурсі матимуть усе більш важливе значення у вирішенні проблем глобальної та регіональної НБ.

За період новітньої історії України (1991–2014 рр.) державна система захисту населення, територій, матеріальних, культурних цінностей та інших об'єктів від НС суттєво втратила захисні властивості через те, що фактично було зруйновано ракетно-ядерний щит, ліквідовано війська ЦО України, катастрофічно зменшилася кількість засобів індивідуального та колективного захисту населення від вражаючих чинників НС, морально і фізично зносилися системи централізованого оповіщення ЦО тощо.

Поряд з цим слід зазначити, що до теперішнього часу ЄДС ЦЗ структурно остаточно не сформована (на чому ми вже неодноразово акцентували увагу), державні та муніципальні органи управління з питань ЦЗ перебувають у режимі перманентних реорганізацій. До того ж відчувається гостра нестача фінансування заходів ЦЗ на всіх рівнях, спостерігається відтік кваліфікованих кадрів зі сфери ЦЗ у приватний сектор економіки, відсутня спадкоємність та послідовність у формуванні та реалізації державної політики з питань ЦО та ЦЗ.

В останні роки експерти, органи державної влади публічно констатують наявність серйозних системних проблем у діяльності української системи ЦЗ, викликаних різними факторами, включаючи перерахованими вище. Проте слід зазначити, що в жодному з відомих нам джерел ці чинники безпосередньо не пов'язуються з явищами глобалізації.

Наведені вище обставини, а також інші інституціональні проблеми діяльності ЄДС ЦЗ, висвітлені нами раніше у попередніх розділах монографії, дають підстави висловити обґрунтований скептицизм щодо можливостей ЄДС ЦЗ як системи ефективно протидіяти глобальним викликам і загрозам сучасності та, від-

повідно, забезпечити в зоні своєї відповідальності захист окремої людини, суспільства і національних інтересів держави у воєнній, політичній, соціальній, природній, техногенній та інших сферах.

Спробуємо сформулювати деякі концептуальні положення, що можуть в стратегічному плані служити основою для подальшого удосконалення ЄДС ЦЗ, у тому числі, під впливом глобалізаційних процесів.

Усім суб'єктам, задіяним у виконанні заходів ЦЗ на різних адміністративно-територіальних рівнях, потрібно якомога швидше змінювати ідеологію та практику державного управління, переорієнтовуючись, з одного боку, на застосування превентивних заходів у цій області, а з іншого – на забезпечення власної постійної готовності та мобілізованості протидіяти НС будь-якої генези.

Державні системи ЦЗ в умовах глобалізації повинні бути дуже чутливі до змін показників (індикаторів) оцінки стану загроз і небезпек в різних сферах суспільного життя і державного управління. Безумовно, вельми перспективним є широке упровадження в антикризову практику методів прогнозування виникнення НС різного характеру, запобігання їм ще у прикордонних станах, а також розробка та упровадження практично орієнтованих методів управління ризиками.

У свою чергу, органи управління та сили ЦЗ повинні бути у фінансовому та матеріально-технічному плані самодостатніми й тактично мобільними, а науково-дослідні установи, аналітичні підрозділи і структури більш широко використовувати методи когнітивно-розвідувального типу роботи з інформацією про найкращі управлінські практики ЦЗ, в тому числі в суміжних державах.

Не можна не погодитись із думкою фахівців Інституту проблем математичних машин і систем Національної академії наук України А. Морозова, В. Білоконя, В. Вишневського, М. Железняка, які справедливо відзначають, що «Нині перед країнами світу і перед Україною зокрема постала необхідність формування нової психології «безпекової поведінки» і окремої людини, і людства загалом, що передбачає вироблення системи знань, проведення постійних навчань населення щодо правил поведінки в тій чи іншій ситуації, побудованих за принципом давно забутих і, на жаль, втрачених навчань з цивільної оборони, що проводилися за радянських часів, коли СРСР готувався до потенційної ядерної атаки противника...» [221, с. 110].

Однією з найважливіших фундаментальних складових формування ефективної універсальної системи ЦЗ в умовах нової глобальної реальності є активізація процесів самонавчання населення діям в умовах НС різного характеру і масштабу. На наш погляд, центральною ланкою в державній системі ЦЗ країни, що розвивається, мусить бути освічена людина з високою морально-

етичною планкою та рівнем культури безпеки життєдіяльності, але, безсумнівно, досягти такого рівня в умовах глобалізації вкрай складно. Вельми актуальним є дослідження питань щодо духовно-моральних засад нової концепції та ідеології у сфері ЦЗ.

Для жителів більшості слабо розвинених країн однією з найбільш реальних можливостей забезпечити мінімальний рівень власної безпеки є самоосвіта з акцентом на випереджальне самонавчання.

Про самоосвіту доводиться згадувати тому, що, як показує український досвід, на законодавчому рівні формується така система навчання населення діям у НС, яка, з різних причин (відсутність бюджетного фінансування, небажання суб'єктів господарювання виділяти кошти для підготовки своїх працівників тощо) де-факто не справляється з цим завданням. Особливо це стосується підготовки до дій в умовах НС непрацюючого населення, яку, по суті, «віддано на відкуп» цій категорії населення.

Напевне, має рацію О. Котуков, який зазначає, що внаслідок глобалізаційних процесів у сучасних умовах іде процес політико-правової та наукової концептуалізації нових моделей державного управління, які будуть ефективними на новій стадії глобалізації. Однією з таких моделей є мережеве управління, згідно з якою зусилля державної влади повинні направлятися на координацію дій різних значущих інституційних суб'єктів соціально-економічного і політичного процесу, між якими постійно відбувається динамічний розподіл обов'язків і здійснюється взаємний вплив за допомогою створення гібридних і рухомих мереж, в яких об'єднуються державні, недержавні, національні і глобальні елементи [201, с. 33].

Отже, одним з важливих складників побудови нової ефективної моделі ЄДС ЦЗ, здатної протидіяти негативним глобалізаційним впливам, є широке упровадження у практику механізмів міжвідомчої координації та комунікації між різними органами управління ЦЗ на всіх рівнях.

Задля досягнення більшої ефективності ЄДС ЦЗ у сучасних глобалізаційних умовах надзвичайно важливо, на наш погляд, спростити структуру зазначеної системи. Наприклад, такі структурні елементи ЄДС ЦЗ, як її функціональні та територіальні підсистеми, по-перше, утворюють надзвичайно складну, громіздку та нединамічну організаційну структуру цієї державної системи, а по-друге, вони не несуть (оскільки в принципі не можуть нести) юридичної відповідальності за результати своєї діяльності (бездіяльності).

Доцільно сконцентрувати увагу на більш чіткому, повному та конкретному визначенні в законодавстві правового статусу вищих органів державної влади, центральних і місцевих ОБВ, ОМС, підприємств, установ, організацій, їх посадових осіб і громадян у ЄДС ЦЗ, визначення їх прав, обов'язків, меж відповідальності.

Одним із першочергових завдань є пошук оптимального балансу в розмежуванні функцій та повноважень у сфері ЦЗ між органами державної влади як на різних організаційно-правових рівнях управління, так і між органами державної (у першу чергу, звичайно, виконавчої) влади та ОМС, недопущенні дублювання повноважень між ними.

При цьому надзвичайно важливо не допускати «функціональних перегинів», коли, наприклад, ті чи інші функції щодо ЦЗ безпідставно, у порушення чинного законодавства про місцеве самоврядування, зокрема Європейської хартії про місцеве самоврядування, перекладаються на ОМС (така тенденція останнім часом, на жаль, спостерігається у діяльності ДСНС) без одночасної передачі фінансових та інших матеріально-технічних ресурсів. Така сама тенденція спостерігається і щодо місцевих ОВВ (обласних, Київської міської, районних держадміністрацій).

Також є вельми доречним та актуальним широке залучення представників громадськості та експертного співтовариства до обговорення проектів стратегічно важливих управлінських рішень з питань ЦЗ. Як засвідчив власний досвід автора роботи щодо спрямування до ДСНС низки запитів про отримання публічної інформації, а також практичний досвід роботи в органах управління ЦЗ регіонального рівня, ДСНС та її територіальні органи, з точки зору можливостей отримання від них відомчої публічної інформації, є поки що недостатньо відкритими управлінськими системами.

Наступним завданням, спрямованим на становлення ефективної державної системи ЦЗ, що мінімізує негативні глобалізаційні впливи, на наше переконання, є якісне посилення аналітичного блоку в діяльності як безпосередньо центрального ОВВ, який реалізує державну політику у сфері ЦЗ (ДСНС), так і навчальних закладів й наукових установ, що перебувають у сфері його управління. Сьогодні, на наш погляд, є очевидною гостра нестача серйозних наукових праць з державно-управлінської проблематики у сфері ЦЗ, які стосуються стратегічних аспектів розвитку цієї сфери.

В органах управління ЦЗ загальнодержавного рівня (РНБО, КМУ, ДСНС), а також підвідомчих їм науково-дослідних установ слід створювати спеціальні структурні підрозділи, які б виконували аналітичні та прогностичні функції у сфері ЦЗ, розробляли концептуальні та програмні документи щодо розвитку цього напрямку державно-владної діяльності. Доволі перспективним, у цьому контексті, на наш погляд, вбачається створення в Україні Центру стратегічних досліджень ЦЗ, який би акумулював вищезгадані функції на державному рівні (така структура, наприклад, давно створена та функціонує в РФ [Докл.: 116, т. 3, с. 339–341]).

З урахуванням складної соціально-економічної ситуації в країні й гострого дефіциту коштів державного бюджету подібний центр цілком можна було створити на базі вже функціонуючих у системі ДСНС науково-дослідних установ за рахунок оптимізації їх організаційно-штатної структури. Проте, щоб уникнути надмірного відомчого контролю діяльності такого центру з боку ДСНС та забезпечити у процесі його роботи дійсно незаангажовану, всебічну та об'єктивну оцінку стану ЦЗ, вбачається за доцільне не підпорядковувати його, наприклад, РНБО.

Підсумовуючи розгляд можливостей розвитку ЄДС ЦЗ в умовах глобалізації (які, як ми припускаємо, можуть бути використані й іншими країнами, що розвиваються), вважаємо за доцільне зазначити наступне.

З ліквідацією систем ЦО, нехай навіть шляхом їхньої реорганізації (перетворення) в системи ЦЗ, неминуче слабшає оборонний потенціал та могутність держави, що з позиції стратегії державного будівництва, забезпечення НБ і обороноздатності є абсолютно неприйнятним.

Воєнні та збройні конфлікти в новітній світовій історії: в Іраку, Афганістані, Югославії, Чечні, Ємені, Лівії, Сирії, на сході України, переконливо довели необхідність усебічного розвитку систем ЦО та ЦЗ шляхом безперервного вдосконалення наукових, економічних, інституціональних, правових та інших засад їхнього функціонування, розширення спектра розв'язуваних завдань. Ці конфлікти наочно продемонстрували, до чого можуть призвести кон'юктурні ідеалістичні концепції й теорії про девоєнізацію ЦО та переорієнтацію цих систем на виконання завдань гуманітарного характеру в умовах НС мирного часу.

В умовах світових і регіональних війн, збройних та інших соціальних конфліктів будь-якого характеру й масштабу населення кожної країни є резервом збройних сил, тому держава повинна готувати свій народ, громадянське суспільство для оборони від нападу ворога. Це є особливо важливим в епоху глобалізації, коли багато ризиків та загроз, що реально існують, у процесі застосування сучасних гібридних способів ведення війн мають латентний характер та не усвідомлюються більшістю населення країн, що розвиваються.

Захист громадянами свого суверенного права на територію, а також права на життя на цій території необхідно здійснювати в рамках заходів ЦО (у сукупності, безумовно, із заходами щодо загальної оборони країни, територіальної оборони, мобілізаційної підготовки, забезпечення публічної безпеки, ЗКІ тощо).

Є більш ніж очевидним той факт, що для країн, які не входять в елітну групу «золотого мільярда» (так звані країни «групи забезпечення», «третього світу» тощо), питання щодо створення та забез-

печення ефективного функціонування якісно нових систем ЦЗ є одним із головних пріоритетів державного управління сьогодення та на найближчу перспективу. Мимоволі згадується відомий вислів, авторство якого приписується Г. Лебону, про те, що тільки добре озброєний народ може дозволити собі бути пацифістом.

Державні системи ЦЗ мають відігравати ключову роль у питаннях реалізації громадянами своїх прав на територію та життя на ній, а також у питаннях щодо ЗНТ від НС техногенного, природного та соціального характеру.

Таким чином, слід констатувати, що нові геополітичні та гео-економічні умови, викликані глобалізаційними тенденціями, висувають нові підвищені вимоги до формування державних систем ЦЗ, до форм і методів їх діяльності.

Глобалізація, безумовно, не може обмежуватися виключно негативними впливами на відповідні державні системи, оскільки в цьому процесі є і позитивні сторони: інтенсифікація інформаційного обміну між різними державами і регіонами в процесі протидії НС; уніфікація форм і методів забезпечення захищеності населення, територій та інших об'єктів від НС; активізація науково-технічного співробітництва в даній сфері; інтеграція систем регіональної та колективної безпеки тощо.

Разом з тим проблеми впливу глобалізації на розвиток державних систем ЦЗ залишаються мало вивченими, а це, у свою чергу, актуалізує проведення більш глибоких та фундаментальних наукових досліджень питань про загрози та впливи глобалізаційних процесів на формування ефективних і дієвих національних та наднаціональних систем протидії глобальним катастрофам та іншим НС.

Перспективними здаються наукові дослідження, що стосуються обґрунтування методів розпізнання, виявлення та ідентифікації зумовлених глобалізацією викликів й загроз як для стратегічної стабільності державних систем ЦЗ та ЦО, так і для системи державного управління в цілому.

5.4. Напрями вдосконалення інституціональних засад функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту

Завершуючи розгляд питань щодо інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ вбачається за доцільне узагальнити та синтезувати деякі основні наукові результати, отримані у попередніх розділах роботи, та згодом на цій основі обґрунтувати пропозиції стосовно вдосконалення інституціональних засад функціонування власне ЄДС ЦЗ (у доповнення до тих численних

рекомендацій, які нами були подані раніше в інших структурних частинах монографії).

Насамперед необхідно відзначити, що у сфері державного управління, яка нині в Україні має назву «цивільний захист», існує низка концептуальних проблем, тобто проблем, пов'язаних з осмисленням, інтерпретацією сукупності даних про об'єкт відповідної галузі науки і практики, які серйозно ускладнюють вирішення конкретних наукових та прикладних завдань щодо вдосконалення різноманітних механізмів державного управління у цій сфері, причому не лише в Україні, але й у інших країнах.

Відповідні проблеми докладно було розкрито у попередніх розділах дослідження, проте вважаємо за потрібне коротко нагадати деякі з них:

- відсутність у світовій антикризовій науці та практиці універсального підходу до назви, змісту та обсягу сфери державного управління, у межах якої планується та здійснюється комплекс заходів щодо ЗНТ від НС різного характеру, що, в числі іншого, породжує диференційовані підходи до формування інституційних та правових механізмів вирішення завдань ЦО, ЗНТ від НС та/або ЦЗ;

- консерватизм та обмеженість концепцій і стратегій державного управління у сферах ЦО та ЦЗ у країнах, що розвиваються, які не враховують реального спектра взаємопов'язаних ризиків і загроз мирного та воєнного часу в умовах нової глобальної реальності;

- поширення в системі антикризових міністерств та відомств штучно звужених підходів до тлумачення поняття «надзвичайна ситуація», а так само й до класифікації таких ситуацій за характером джерела, що пов'язано з розумінням природи НС як непередбачуваних одноразових фактів (дій та подій), викликаних, як правило, причинами суто техногенного та природного походження;

- невизначеність структурних зв'язків між державною системою ЦЗ та системою НБ, а також чітких меж між ЦЗ як функцією держави та тісно пов'язаними з нею напрямами державної політики з питань НБ: воєнної, природної, соціальної, техногенної тощо;

- відмінності у національних підходах багатьох країн до трактування базових термінів і понять, що визначають зміст та ключові особливості управлінської діяльності у сфері ЦЗ: «цивільний захист», «цивільна оборона», «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій», «надзвичайна ситуація».

Наведені вище твердження та обставини слід кваліфікувати як прогалини у науці, які зумовлюють наявну широку палітру концептуальних підходів та інституційних моделей до вирішення завдань ЦЗ, ЦО та ЗНТ від НС техногенного та природного характеру, які використовуються у різних країнах світу. Безпереч-

но, що на вибір таких підходів та моделей чинять вагомий вплив й інші чинники: політичні, економічні, соціальні, культурні, історичні, географічні тощо.

Більше того, зазначені «вузькі місця» в науці значною мірою саме й визначають ситуацію щодо невідповідності інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ існуючим сьгоднім загрозам у різних сферах життєдіяльності людини, суспільства і держави: природній, техногенній, соціальній, військовій тощо, яку ми намагались довести та вирішити у своєму дослідженні.

У зв'язку з цим запропонувати вичерпний перелік універсальних рекомендацій щодо вдосконалення інституціональних засад функціонування державних систем ЦЗ виявляється об'єктивно досить складно, тому ми зосередимось на вітчизняній системі ЦЗ, сподіваючись, що висловлені нами ідеї та пропозиції можуть бути, тією чи іншою мірою, використані й іншими країнами при розбудові власних систем ЦЗ.

Фундаментальною основою реального підвищення рівня захищеності об'єктів ЦЗ від НС різного характеру й масштабу як у розвинених зарубіжних країнах, так і в країнах, що розвиваються, у світі, що динамічно змінюється, має бути широке впровадження державою нової концепції та ідеології ЦЗ і культури безпеки життєдіяльності населення, яка має виступати ідеологічною базою соціально-економічного розвитку будь-якої держави. Ми усвідомлюємо різницю між ідеологією та наукою, однак така міждисциплінарна сфера науки і практики як державне управління гостро потребує ідеології, яка є життєво необхідним державотворчим чинником.

ЦЗ як комплексна сфера державного управління, безсумнівно, не може бути ефективно реформована, якщо не будуть чітко та однозначно визначені ідеологічно-цільові постулати, догми та орієнтири її розвитку. Вкрай актуальним на цьому шляху є формування духовно-моральних засад нової концепції та ідеології у цій галузі.

У цьому контексті слід навести думку Д. Норта, який слушно зазначає, що ідеї та ідеології мають значення, а інститути вирішальною мірою визначають, наскільки велике це значення. Ідеї та ідеології формують суб'єктивні ментальні конструкції, за допомогою яких індивіди інтерпретують навколишній світ і роблять вибір [237, с. 143]. Він також стверджує, що *ідеологія є одним з двох основних джерел інституціональних змін* [Цит. за: 175].

Спираючись на цю тезу видатного американського економіста, до речі, лауреата Нобелівської премії, можна стверджувати, що досягнути бажаних інституціональних змін у сфері ЦЗ будь-якої країни, а також істотно розвинути інституціональні засади функціонування її системи ЦЗ навряд чи є можливим без відповідної ідеології.

Не менш важливим, ніж формування нової ідеології ЦЗ, є необхідність розроблення концепції, доктрини та стратегії державного управління в цій сфері, чого наразі в нашій країні також немає. За відсутності зазначених нормативних документів концептуального характеру, на наш погляд, унеможлиблюється ефективне та суцільне використання для вирішення завдань ЦЗ програмно-цільового підходу: прийняття державних цільових програм, спрямованих на розвиток ЦЗ у країні.

Проведений нами аналіз основоположних законодавчих актів, що визначають стратегічні цілі та пріоритети внутрішньої та зовнішньої політики України (Угода про асоціацію країни з ЄС [409], Стратегія сталого розвитку «Україна–2020» [359]), у частині, що торкається сфери ЦЗ, показує, що вони не виконують ролі концептуальних та стратегічних нормативних документів для розвитку зазначеної галузі державного управління, оскільки перенасичені декларативними положеннями, відірваними від реальних українських соціально-економічних передумов та ресурсних обмежень. Наприклад, Стратегія сталого розвитку «Україна–2020» взагалі не передбачає будь-яких реформ у сфері ЦЗ та, зокрема, ЄДС ЦЗ, а термін «цивільний захист» у цьому документі не вживається (не кажучи вже про термін «цивільна оборона»). Хоча, слід визнати, що деякі реформи, передбачені Стратегією сталого розвитку «Україна–2020», тією чи іншою мірою, не можуть оминати відповідну сферу державного управління (насамперед заходи щодо реформування системи НБ та оборони) [Там само].

Певна сукупність ідей, суджень, умовиводів, тверджень та інших наукових положень, які можуть слугувати основою для розробки концептуальних документів з питань розвитку ЦЗ, у тому числі ЄДС ЦЗ, повсюдно формулювались та обґрунтовувались нами у попередніх підрозділах монографії, зокрема у підр. 5.3. Отже, вважаємо за можливе, у доповнення до всього сказаного вище, обмежитись декількома важливими тезами.

Сучасне українське суспільство не готове до сприйняття того рівня та спектра загроз різного характеру, які нині існують у навколишньому середовищі. Якщо вести мову про загрози суто воєнного характеру, то слід визнати той факт, що у війнах минулих століть мобілізаційним чинником для населення країни завжди виступала зовнішня загроза, яка була відчутна, усвідомлена та зрозуміла для більшості населення та асоційована з образом головного ворога країни. З появою нових видів війн (наприклад, гібридних, мультिवаріантних), а також із використанням новітніх видів збройної боротьби (генетичної, інформаційно-психологічної, геокліматичної, психотронної тощо), які застосовуються

витончено й латентно, більшості населення складно відчутти чи усвідомити відповідні загрози, його пильність притупляється, образ ворога розчиняється, а отже втрачається здатність до акумулювання суспільством колективних зусиль до протидії відповідним загрозам. Наслідки цього зрозумілі: чисельність населення та тривалість його життя зменшується, відбуваються незворотні зміни у соціальній структурі суспільства, а держава втрачає могутність, економічний, соціальний та оборонний потенціал, добросовісно створюваний попередніми поколіннями.

Безумовно, що в таких умовах провідну роль має відігравати саме держава як політико-територіальна організація суспільства, яка, нагадаємо, створюється саме для захисту населення від різноманітних загроз (див., наприклад, епіграф до роботи). Вона має належним чином виконувати власну функцію ЦЗ, у тому числі в частині інформування та навчання населення культурі безпеки життєдіяльності та протидії НС, іншим кризовим явищам дійсності. Якщо з тих чи інших причин ця функція виконується державою не в повному обсязі то вона (функція) перетворюється на «цивільний самозахист» населення країни, яке мусить самоорганізовуватись та навчатись питанням ЦЗ самостійно, бути постійно зібраним та мобілізованим, очікуючи удар у будь-який час та бути напготові.

Вважаємо, що в нинішніх геополітичних умовах, поряд з військовими, екологічними, економічними, соціальними та політичними чинниками при формуванні нової концепції та доктрини ЦЗ на перший план виходять духовно-культурні, релігійні та ідеологічні чинники. Війна в Югославії, Ємені, Сирії, численні теракти у країнах Європи переконливо демонструють, що боротьба за ідентичність та духовно-моральні цінності відіграє далеко не останню роль у сучасних військових конфліктах та НС соціального характеру.

Поширені сьогодні так звані «гібридні» війни в термінах сфери ЦЗ є не що інше, як комбіновані (гібридні) НС, ініційовані (інспіровані) ззовні у тих слаборозвинених країнах, які не в змозі їм ефективно протидіяти.

З огляду на це слід акцентувати першочергову увагу на необхідності невідкладної зміни концепції ЦЗ, а також на практичному вдосконаленні механізмів державного управління в цій сфері в бік посилення превентивних заходів щодо забезпечення безпеки особи, суспільства і держави від усіх можливих видів НС, передусім від терористичних актів та інших НС соціально-політичного характеру. На сьогодні для систем ЦЗ як розвинених західних держав, так і пострадянських країн є характерною орієнтація переважно на ліквідацію наслідків НС воєнного, природного, соці-

ального та техногенного характеру, тоді як заходи та механізми щодо прогнозування та запобігання виникненню відповідних ситуацій використовуються недостатньо ефективно.

У зв'язку з істотною трансформацією на початку ХХІ ст. геополітичної та гео економічної ситуації, поширенням нетрадиційних способів і методів ведення війн, які все більше мають ознаки асиметричного характеру, зокрема способів диверсійної, партизанської, мережецентричної та гібридної війн, широким використанням у сучасних збройних конфліктах високоточної зброї, створенням і поширенням зброї на нових фізичних принципах (геофізичної, кліматичної, генетичної тощо), підвищенням рівня природних і техногенних загроз з'являються серйозні передумови для концептуального переосмислення принципових засад стратегії ЦЗ та формування на цій основі якісно нового виду державно-управлінської діяльності, а саме державного управління у сфері цивільної (публічної) безпеки в умовах НС, зумовлених військовими, суспільно-політичними, соціально-економічними, природними, техногенними факторами або сукупністю їх.

Завчасне планування та здійснення комплексу заходів щодо захисту населення, території, культурних і матеріальних цінностей, суспільства і держави в таких умовах сьогодні має стати одним із головних пріоритетів діяльності органів державної влади та ОМС України, а також, напевне, й інших країн, що розвиваються.

Сучасні систем ЦЗ та ЦО повинні бути гнучкими й тактично мобільними, мати змогу адаптуватись до будь-яких змін зовнішнього безпекового середовища. Логіка підказує, що для протидії гібридним загрозам потрібно створювати гібридні, універсальні організаційні структури та інститути, які являють собою симбіоз воєнної організації, науково-аналітичної установи та універсальних сил (безпеки, оборони, ЦО та ЦЗ), спроможних не лише гасити пожежі та ліквідовувати наслідки техногенних аварій й природних катастроф, але й протидіяти будь-яким іншим загрозам.

Тобто йдеться про те, що суб'єкти державного управління та сили, задіяні у вирішенні завдань ЦЗ, публічної безпеки, антитерористичної діяльності, оборони, мають працювати у більш тісній взаємодії та координації між собою. У стратегічному ракурсі, на наш погляд, ці інститути цілком можуть бути поєднані в один монолітний універсальний державний орган з питань безпеки, однією з основних цілей діяльності якого має бути забезпечення ЦО та ЦЗ населення країни, а також захист історичних, культурних, матеріальних цінностей та інших об'єктів від НС та їх негативних наслідків.

Не можна не визнати, що інституціональні зміни у державних системах ЦЗ країн, що розвиваються, які пов'язані із виникненням

загроз нового типу та їх конвергенцією, нині відбуваються недостатньо активно та, у кращому випадку, із тривалим запізненням.

Для становлення ЄДС ЦЗ насущними є більш конкретні та приземлені науково-прикладні завдання, пов'язані із необхідністю удосконалення інституціональних, організаційних, правових та інших засад її функціонування, стан яких ми докладно аналізували у 3 та 4 розділах монографії.

Структурні реформи в українській державній системі ЦЗ, які активно проводяться з 2003 р., справляють досить суперечливе враження, оскільки в них складно побачити якусь логіку, спадкоємність і серйозну наукову основу. Одним із важливих проміжних підсумків системних реформ у сфері ЦО та ЗНТ від НС, що інтенсивно проводились в нашій країні останні 15 років (визначаючи орієнтовний початок відповідних процесів, маємо на увазі, передусім, Укази Президента України від 25 липня 2002 р. № 664/2002 [277], від 27 січня 2003 № 47/2003 [315], від 19 грудня 2003 р. № 1467/2003 [276]) під лозунгами вдосконалення державного управління в цій сфері, є створення децентралізованої, багатосуб'єктної та розбалансованої інституційної моделі ЄДС ЦЗ. Цілком очевидно, що така ситуація не сприяє ефективному виконанню заходів щодо забезпечення ЦЗ в тих суспільно-політичних та соціально-економічних умовах, у яких наразі перебуває наша країна.

Вважаємо, що існуюча зараз в Україні поліцентрична модель ЄДС ЦЗ має бути трансформована в моноцентричну, а одним із визначальних чинників удосконалення інституціональних засад державного управління у сфері ЦЗ на всіх організаційно-правових рівнях управління є зосередження (концентрація) функцій, повноважень та відповідальності в одного державного чи самоврядного органу, що мусить мати статус органу управління у сфері ЦЗ на відповідному рівні. Які саме це будуть органи, зараз із об'єктивних причин (оскільки не завершено адміністративну реформу, а також реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади; триває реорганізація складових сектора безпеки і оборони тощо), обґрунтувати або спрогнозувати доволі важко. Це насамперед залежить від того, яку саме модель і стратегію розвитку сфери ЦЗ обере керівництво країни.

На наш погляд, однозначно необхідно підвищувати статус центрального ОВВ з питань ЦЗ (ДСНС) у системі центральних ОВВ, реорганізувавши його у Міністерство з питань ЦЗ. Ґрунтуючись на результатах попередніх розділів роботи, вбачається за доцільне запропонувати проект удосконаленої організаційної структури державної системи ЦЗ (дод. Л).

При подальшому реформуванні ЄДС ЦЗ вважаємо за потрібне звернути особливу увагу на необхідність суворого дотримання

принципів централізації та єдиноначальності на всіх організаційно-правових рівнях її діяльності: від державного до об'єктового. Ця теза, безумовно, не означає, що елементи децентралізації та деконцентрації не слід взагалі використовувати у діяльності інституційних елементів цієї державної системи. Однак, на наш погляд, зайва децентралізація повноважень між різними органами управління у сфері ЦЗ, а так само й зайвий демократизм у їхній діяльності, негативно впливають на ефективність виконання покладених на цю систему завдань. В енциклопедичних джерелах термін «*децентралізація*» (латин. *de* – заперечення, *centralize* – центральний) трактується як спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [146, с. 167].

Також відзначається, що метою запровадження децентралізації є: 1) *чіткий і збалансований перерозподіл повноважень, ресурсів та відповідальності* (курсив наш. – С. А.) між центральними органами влади і місцевими органами влади; 2) підвищення адміністративної та економічної ефективності розподілу обмежених ресурсів [Там само, с. 168].

У свою чергу, принцип єдиноначальності являє собою вихідне правило управління колективом, яке полягає в тому, що персональна відповідальність за діяльність (роботу, службу) будь-якої організації (підприємства, установи, військової структури) покладається цілком на керівника організації (підприємства, установи, військової структури), який наділяється для цього необхідними правами і повноваженнями. Застосування принципу єдиноначальності характерно для централізовано керованих структур, в яких всі головні функції та повноваження керівництва організації (підприємства, установи, військової структури) сконцентровані в руках однієї особи – її керівника. При цьому такий керівник несе персональну відповідальність за діяльність керованої ним організації [116, т. 3, с. 189–190].

Необхідно зазначити, що останнім часом ідеї децентралізації державного управління у сфері ЦЗ, очевидно під впливом активізації в Україні євроінтеграційних процесів, отримали широке поширення у фаховому середовищі та поступово набувають характеру стійкої тенденції у цій царині [Напр.: 251; 401]. Причому доволі широко пропагується копіювання досвіду деяких європейських країн, без проведення критичного, всебічного та повного аналізу сучасного стану інституціональних засад функціонування систем ЦЗ цих країн [Напр.: 195; 251; 401; 403–407]. На наш погляд,

імплементация такого досвіду має відбуватись дуже обережно, важено та вибірково, після його ґрунтовного аналізу.

Слід нагадати тезу відомого німецького фахівця у галузі ЦО Е. Хампе про те, що «...хід другої світової війни мав би наочно показати всім країнам, які брали в ній участь, важливість цивільної оборони, підготовленої у плановому порядку та *керованої централізовано...*» [424] (курсив наш. – С. А.).

На фоні відомих військово-політичних подій на Сході України у нашій країні нині тривають активні процеси євроінтеграції, децентралізації, реформування системи публічного управління та територіальної організації влади. Як показує аналіз інформаційно-аналітичних та інших матеріалів, розміщених на сайті ДСНС [127], вона не залишилась осторонь цих процесів, адже вживає заходів щодо впровадження правових, фінансових та інших механізмів належного виконання місцевими ОВВ та ОМС завдань ЦЗ.

Зауважимо, що сама по собі ідея децентралізації державної влади у сферах ЦО та ЦЗ може бути успішно реалізована, на що вказує досвід таких економічно та технологічно розвинених держав, як Ізраїль, Німеччина та Японія. Однак у слабо розвинених країнах, в умовах обмеженості ресурсів, суспільно-політичної та економічної нестабільності, зайва децентралізація державного управління у будь-яких галузях, передусім тих, що пов'язані із сектором безпеки та оборони, неодмінно призводить до поглиблення кризових явищ, що доведено багатьма фундаментальними дослідженнями.

У зв'язку з цим абсолютно обґрунтованим є закріплене у Стратегії НБ України від 26 травня 2015 р. положення про те, що *централізоване управління* (курсив наш. – С. А.) сектором безпеки і оборони у мирний час, у кризових ситуаціях, що загрожують НБ, та в особливий період є одним із основних заходів, спрямованих на створення ефективного сектора безпеки і оборони [357, п. 4.2]. Також у вказаній Стратегії зафіксовано, що стан ЄДС ЦЗ є незадовільним [357, п. 3.9].

Інституціональні засади функціонування цієї державної системи до цього часу остаточно не сформовані, зокрема через відсутність усіх її функціональних підсистем, а на всіх організаційно-правових рівнях управління спостерігається багатосуб'єктність та відсутність чіткого розмежування повноважень між різними суб'єктами забезпечення ЦЗ. Ці чинники значною мірою зумовлюють розбалансування ЄДС ЦЗ, її неефективність та формування режиму безвідповідальності за стан ЦЗ у країні в цілому.

Причини такого провалу слід шукати не у реформах сфери ЦЗ останніх років: прийняття КЦЗУ, 2 жовтня 2012 р. (що серед іншого потягло за собою ліквідацію системи ЦО України шляхом її пере-

творення в ЄДС ЦЗ); реорганізація МНС у ДСНС 24 грудня 2012 р. (результатом чого є втрата значного обсягу правосуб'єктності та автономності основним галузевим суб'єктом державного управління з питань ЦО в системі центральних ОВВ), хоча їх результати є вельми неоднозначними.

Вони, на наш погляд, полягають передусім у тому, що за період незалежності України ми не змогли зберегти та розвинути концептуальні й інституціональні засади загальнодержавної системи ЦО (точніше, її підсистему – систему ЦО Української РСР), яку отримали у спадок від Радянського Союзу.

Відомо, що у фахівців галузі оборонної промисловості існує широко відома догма про те, що, якщо ви робите озброєння нового типу – ви мусите закладати у нього модернізаційний потенціал. Вважаємо, що цей принцип є вельми актуальним як для сучасних державних систем ЦЗ та їх аналогів, так і для системи державного управління загалом.

Проведений нами аналіз інституціональних засад функціонування радянської системи ЦО показав, що при всіх її відомих недоліках вона була зорієнтованою насамперед на захист цивільного населення та мала серйозний модернізаційний потенціал. Свідченням цього може бути, наприклад, та обставина, що, відповідно до постанови ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР від 30 липня 1987 р. № 886–213, на ЦО СРСР було покладено блок завдань щодо захисту населення та проведення рятувальних й інших невідкладних робіт при ліквідації наслідків стихійних лих, великих аварій і катастроф, виконання яких до того часу системі ЦО було не властиве (докладніше про це ми писали у підр. 3.1 роботи).

Протягом періоду незалежності Україна використовувала організаційно-технічну складову, захисний потенціал та ресурси, які було закладено ще радянською системою ЦО: державну та регіональні системи централізованого оповіщення ЦО; фонд захисних споруд ЦО (бомбосховища та протирадіаційні укриття); пункти управління ЦО (міські та позаміські); складські приміщення, призначені для зберігання майна ЦО, зокрема засобів протирадіаційного та протихімічного захисту населення (проти-газів, ватно-марлевих пов'язок, знезаражувальних засобів тощо); спеціальні засоби ЦО (рятувальна техніка, прилади радіаційної та хімічної розвідки, медичні засоби тощо). Так само процес формування інституціональних засад національної системи ЦЗ відбувався на базі ключових інституційних елементів колишньої ЦО СРСР: штабів ЦО, військ ЦО, курсів ЦО, спеціалізованих та невоєнізованих формувань, служб ЦО тощо.

Навряд чи сьогодні є підстави заперечувати той факт, що захисні властивості республіканської системи ЦО УРСР, яка діста-

лась Україні після розпаду Радянського Союзу, були вищими від того, що ми маємо на цей час. Крім того, особисто для нас є абсолютно очевидним той факт, що рівень наукового та методичного забезпечення планування та реалізації заходів ЦО, а також їх реалістичність за радянських часів були на порядок вищими за нинішній стан розробки заходів ЦЗ в Україні.

Ще, напевне, з часів створення МНС та ЧК (1996 р.) загальновідомими та традиційними є проблеми у таких ключових напрямках державної політики України з питань ЦЗ як: підвищення культури безпеки життєдіяльності населення та його навчання діям у НС; забезпечення населення засобами індивідуального та колективного захисту від вражаючих чинників НС; функціонування регіональних систем централізованого оповіщення ЦО; створення резервів фінансових та матеріально-технічних ресурсів для запобігання НС, реагування на них і ліквідацію наслідків.

Безперечно, окреслені вище проблеми мають тривалий та системний характер і багато в чому зумовлені відсутністю протягом усієї новітньої історії нашої країни у керівництва держави політичної волі до їх вирішення, а також стабільним скороченням обсягів фінансування бюджетних видатків (насамперед, з Державного бюджету України) на реалізацію заходів ЦЗ, а також на оснащення органів управління та сил ЦЗ.

Цілком закономірно, що в такій ситуації центральні ОВВ, відповідальні за реалізацію державної політики у сферах ЦО та ЦЗ (Штаб ЦО, МНС, ДСНС), починаючи з середини 90-х рр. минулого століття намагались законодавчо інтегрувати ОМС та місцеві ОВВ у міжвідомчі державні системи, створювані для виконання відповідних завдань (систему ЦО, ЄДС ЦЗ та інші). Ці дії, на жаль, не мали нічого спільного з ефективною децентралізацією державного управління, оскільки не супроводжувались передачею ОМС та МДА необхідних ресурсів, а являли собою лише перекладання функцій та відповідальності за здійснення окремих заходів ЦЗ з державного на місцевий рівень.

Враховуючи те, що ОМС мають законні гарантії своєї самостійності (зокрема, щодо визначених законодавством меж компетенції, а також стосовно права самостійно розпоряджатися місцевими ресурсами), подібна політика децентралізації державного управління у сферах ЦО та ЦЗ, звичайно, не дала результатів.

На наш погляд, при подальшому реформуванні ЄДС ЦЗ та вдосконаленні інституціональних засад її функціонування не слід перебільшувати роль та значення державних та самоврядних органів, які в цій державній системі мають статус координаційних чи-то постійно діючих органів управління, та функціонують на принципах колегіальності та демократизму.

Такі структури та інститути як, наприклад, ДК з питань ТЕБ та НС як координаційні органи ЄДС ЦЗ, на державному рівні є недостатньо ефективними в умовах НС, оскільки в основі ухвалення ними державно-управлінських рішень лежить принцип колегіальності (а не персональної відповідальності та єдиноначальності), який природно сприяє формуванню атмосфери формалізму та безвідповідальності. До того ж, внаслідок численного та широкого представницького складу ДК з питань ТЕБ та НС (а так само й аналогічних регіональних та місцевих комісій), на практиці виникають складнощі організаційного характеру щодо забезпечення на їх засіданнях необхідного кворуму при прийнятті рішень.

Зайвий демократизм та славнозвісний принцип колегіальності є притаманним також ОМС, зокрема виконавчим органам міських рад, що теж негативно відбивається на оперативності, а отже, і на ефективності вирішення ними питань щодо запобігання та реагування НС різного характеру на місцевому рівні та прийнятті відповідних правових актів управління.

Цілком очевидно, що територіально-виробничий принцип організації ЦО, який уособлював її тотальний та всеосяжний характер за часів СРСР, охоплюючи всіх суб'єктів державного та муніципального управління, юридичних осіб публічного та приватного права, фізичних осіб, міг бути успішно реалізований лише за планової моделі економіки країни, наявності ідеології та програми розвитку держави.

У деяких зарубіжних країнах, які, за нашими даними, зараз мають ефективну цивільну, загальну й територіальну оборону, а також технологічно розвинену ринкову економіку (Ізраїль), вдалося, керуючись загальнодержавними інтересами, запровадити ефективну модель централізації та децентралізації державного управління у сфері ЦО, забезпечивши збалансований та пропорційний розподіл обов'язків з ЦО між державними та місцевими органами влади, приватними та громадськими організаціями, населенням.

Здійснити результативне впровадження адміністративно-територіального та галузевого принципів організації ЦЗ в Україні, забезпечивши, водночас, баланс централізації і децентралізації державного управління в цій сфері, не вбачається за можливе зробити в умовах ліберальної економічної моделі, надто централізованої бюджетної системи, а також за відсутності концепції, стратегії та державної програми розвитку ЦЗ на довгостроковий період, забезпеченої необхідним фінансуванням.

Сьогодні на самому високому рівні необхідно порушувати питання про поетапне створення в Україні якісно нової системи ЦО. Також конче потрібно якомога швидше збільшувати роль ДСНС у секторі безпеки і оборони та підвищувати питому вагу заходів ЦЗ

у загальному комплексі дій щодо забезпечення НБ й обороноздатності країни.

Вважаємо, що за відсутності системного державницького підходу до вирішення зазначених проблем усі чергові поодинокі спроби реформування ЄДС ЦЗ, що проводяться під гаслами чи то оптимізації державного управління й територіальної організації влади, чи то євроінтеграції, виявляються неефективними та контрпродуктивними.

Серед першочергових заходів, спрямованих на вдосконалення інституціональних засад функціонування ЄДС ЦЗ та підвищення ефективності державного управління у сфері ЦЗ пропонуємо:

- Президенту України: ініціювати розробку та забезпечити прийняття Стратегії розвитку сфери ЦЗ; спільно з КМУ вивчити питання щодо можливості відновлення у статусі міністерства центрального ОВВ з питань ЦЗ (ДСНС); внести у ВРУ законопроект щодо внесення змін до Конституції України стосовно імплементації терміну «цивільний захист» у розділ І «Загальні засади» Конституції України (ст. 16, 17), а також у статусні норми, що визначають компетенцію вищих органів державної влади;

- ВРУ: прийняти державну цільову програму розвитку ЦЗ в Україні на період до 2020 р., забезпечивши її реальним фінансуванням; внести зміни до КЦЗУ щодо підвищення ефективності механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері ЦЗ з метою усунення прогалин та колізій, які було виявлено у процесі застосування норм КЦЗУ після його прийняття;

- КМУ: розробити проект довгострокової державної цільової програми розвитку ЦЗ в Україні на період до 2020 р. та внести її на розгляд ВРУ; передбачити на поточний та наступні бюджетні періоди фінансування видатків на виконання заходів ЦЗ всіма розпорядниками коштів Державного бюджету у максимально можливому обсязі (враховуючи реальні бюджетні можливості); внести зміни до підзаконних нормативно-правових актів з питань діяльності ЄДС ЦЗ, спрямовані на удосконалення організаційно-правових засад її функціонування;

- МВС спільно з ДСНС, із широким залученням представників експертного товариства й громадськості підготувати концепцію і стратегію розвитку ЦЗ та ЄДС ЦЗ; розробити критерії визначення рівня готовності ЄДС ЦЗ до виконання покладених на неї завдань у різних режимах функціонування та внести їх на розгляд КМУ (як органу, що здійснює керівництво ЄДС ЦЗ);

- ДСНС разом із відповідними центральними ОВВ терміново завершити процес формування функціональних підсистем ЄДС ЦЗ.

На наш погляд, реалізація пропонованих заходів є «мінімальним пакетом», необхідною умовою формування інституціональних засад розвитку ЄДС ЦЗ у сучасних умовах.

Висновки до розділу 5

Висвітлені у цьому розділі монографії напрями вдосконалення інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ дозволяють констатувати наступне.

За період незалежності України на загальнодержавному рівні прийнято значну кількість нормативно-правових актів концептуально-програмного характеру з питань розвитку ЦО, ЗНТ від НС, передусім техногенного та природного походження (указів Президента України, постанов і розпоряджень КМУ тощо), проте це не сприяло становленню ЦО як відносно самостійної сфери державного управління, поступовому та всебічному розвитку ЦО, якісним інституційним перетворенням у цій системі. До цього часу процес формування державної системи ЦЗ в нашій країні не завершено, що визнається як на офіційному, так і на експертно-аналітичному рівнях. Отже, протягом багатьох років інституціональні проблеми щодо функціонування цієї державної системи залишаються невирішеними та незмінними, що дає підстави для висновку про те, що вони набули системного характеру.

У розділі класифіковано та визначено основні чинники, що дестабілізують діяльність ЄДС ЦЗ, які пропонується поділити на зовнішні (воєнні, екологічні, економічні, інформаційні, культурно-освітні, науково-технічні, політичні, соціальні) та внутрішні (внутрішньосистемні) – кадрові, матеріально-технічні, науково-освітні, організаційно-управлінські, політичні, правові, фінансово-економічні.

Обґрунтовано положення про те, що державні системи ЦЗ в умовах глобалізації повинні бути дуже чутливі до змін показників (індикаторів) оцінки стану загроз і небезпек в різних сферах суспільного життя і державного управління. Вельми перспективним є широке впровадження в антикризову практику методів прогнозування виникнення НС різного характеру, запобігання їм ще у в прикордонних станах, а також розробка та впровадження практично орієнтованих методів управління ризиками. У свою чергу, органи управління та сили ЦЗ повинні бути у фінансовому та матеріально-технічному плані самодостатніми й тактично мобільними, а науково-дослідні установи, аналітичні підрозділи і структури більш широко використовувати методи когнітивно-розвідувального типу роботи з інформацією про кращі управлінські практики ЦЗ, в тому числі в суміжних державах.

Акцентується увага на тому, що фундаментальною основою реального підвищення рівня захищеності об'єктів ЦЗ від НС різного характеру й масштабу як у розвинених зарубіжних країнах,

так й країнах, що розвиваються, у світі, що динамічно змінюється, має бути широке впровадження державою нової ідеології ЦЗ і культури безпеки життєдіяльності населення, яка має виступати ідеологічною базою соціально-економічного розвитку будь-якої держави, а також джерелом інституційних змін у державних системах ЦЗ. Вкрай актуальним на цьому шляху є формування духовно-моральних засад нової концепції та ідеології у цій галузі.

Не менш важливим ніж формування нової ідеології ЦЗ є необхідність розроблення концепції, доктрини та стратегії державного управління в цій сфері, чого наразі в нашій країні також немає. За відсутності зазначених нормативних документів концептуального характеру унеможливорюється ефективно та суцільне використання для вирішення завдань ЦЗ програмно-цільового підходу: прийняття державних цілевих програм, спрямованих на розвиток ЦЗ у країні.

Доведено, що в сучасних умовах, у зв'язку з істотною трансформацією на початку ХХІ ст. геополітичної та геоекономічної ситуації, поширенням нетрадиційних способів і методів ведення війн, які все більше мають ознаки асиметричного характеру, зокрема способів диверсійної, партизанської, мережецентричної, гібридної війн, широким використанням у сучасних збройних конфліктах високоточної зброї, створенням і поширенням зброї на нових фізичних принципах (геофізичної, генетичної тощо), підвищенням рівня природних і техногенних загроз з'являються серйозні передумови для концептуального переосмислення принципових засад стратегії ЦЗ та формування на цій основі якісно нового виду державно-управлінської діяльності, а саме державного управління у сфері цивільної (публічної) безпеки в умовах НС, зумовлених військовими, суспільно-політичними, соціально-економічними, природними, техногенними факторами або сукупністю їх.

Завчасне планування та здійснення комплексу заходів щодо захисту населення, території, культурних і матеріальних цінностей, суспільства і держави в таких умовах сьогодні має стати одним із головних пріоритетів діяльності органів державної влади та ОМС України, а також, напевне, й інших країн, що розвиваються.

Наголошено на тому, що при подальшому реформуванні ЄДС ЦЗ потрібно звернути особливу увагу на необхідність суворого дотримання принципів централізації та єдиноначальності на всіх організаційно-правових рівнях її діяльності: від державного до об'єктового, забезпечивши водночас оптимальний баланс концентрації та децентралізації повноважень у сфері ЦЗ між різними суб'єктами державного управління.

ВИСНОВКИ

Отримані автором результати дослідження дозволяють сформулювати узагальнені висновки, положення та рекомендації.

З давніх часів до наших днів населення завжди виступало головним об'єктом захисту від різних НС, а так само й суб'єктом здійснення цього захисту: первинною ланкою будь-яких суспільних інститутів чи державних структур, створених для досягнення відповідної мети. Усвідомлення необхідності забезпечення колективного захисту життя людей, їхніх помешкань і території від військових загроз, а також потреба у доланні соціальних заворушень та ліквідації наслідків стихійних лих були одним із визначальних факторів виникнення первинних форм державності в епоху давнини. Із розвитком цивілізації ризики й загрози природного, техногенного, воєнного та соціального характеру лише наростали, а в міру осмислення їх людство винаходило способи протидії відповідним загрозам, зокрема і створювало спеціальні державні органи, структури, сили, засоби та приймало законодавчі акти з цих питань, тобто формувало відповідні інституціональні засади державного управління.

Одна з важливіших закономірностей генези функції держави у сфері ЗНТ від НС полягає в тому, що тільки-но суспільство і держава, у відповідь на загрози, що з'являються, створюють певні науково-технічні, інституційні, правові та інші способи протидії їм, незабаром з'являються складніші виклики, що зумовлюють необхідність проведення інституційних змін, удосконалення наявних механізмів, інструментів та компетенцій у цій сфері. Тобто створення державних структур, інститутів, а також прийняття законодавчих актів, покликаних забезпечити ефективніший ЗНТ від НС, відбувається здебільшого реакційно, у відповідь на виниклі НС, коли раніше цілком очевидні та прогнозовані виклики й загрози вже стають трагічною реальністю. У цьому проявляється одна з ключових особливостей діалектики державного управління в даній галузі.

Державному управлінню у сфері ЦЗ притаманні певні особливості та системні властивості, що визначають його зміст, природу і специфіку та відрізняють від інших царин державного управління: об'єктивна складність виконання завдань ЦЗ, комплексний характер їхніх планування, організації та здійснення; домінування територіально-галузевого принципу організації та ведення ЦЗ, який уособлює всеохопний характер ЦЗ; централізація й концентрація на загальнодержавному рівні управлінських функцій у сфері ЦЗ в одному органі державної виконавчої влади (ДСНС, МВС, МНС тощо) з розгалуженою системою власних територіальних органів, сил і засобів ЦЗ; складна та громіздка організаційна структура

державних систем ЦЗ; соціотехнічна природа державних систем ЦЗ; правове регулювання питань ЦЗ за допомогою різних галузевих законодавчих актів; можливість функціонування державних систем ЦЗ у різних спеціальних режимах (воєнного стану, надзвичайного стану, НС, повсякденної діяльності); тісний функціональний зв'язок заходів ЦЗ із завданнями щодо оборони країни (у тому числі територіальної), мобілізаційної підготовки та мобілізації, забезпечення НБ, антитерористичної діяльності.

У світовій антикризовій науці та управлінській практиці існує різноманіття підходів із поєднання комплексу завдань і функцій держави щодо ЦО, з одного боку, а також стосовно ЗНТ від НС техногенного та природного характеру – з іншого. Ця обставина, у свою чергу, зумовлює відсутність уніфікованої інституційної моделі побудови державних систем, призначених для вирішення відповідних завдань, а також створює перешкоди на шляху проведення ефективної кодифікації законодавства з цих питань.

Сфера державного управління, пов'язана з виконанням завдань щодо ЦЗ, має міжгалузевий (міжвідомчий) характер, оскільки НС, діяльність щодо запобігання яким та реагування на які становить ядро відповідної галузі державного управління, різні за своїм характером та джерелами походження, вони зачіпають багато складових сфер та видів НБ (воєнну, публічну, пожежну, соціальну, техногенну, екологічну тощо). Відповідно, питанням розвитку державних систем ЦЗ, зокрема інституціональних засад їхнього функціонування, вищим керівництвом країни та іншими уповноваженими суб'єктами державного управління має приділятися значно більше уваги під час реформуванні системи НБ та визначення механізмів її вдосконалення.

Такі терміни й поняття, як «цивільна оборона», «цивільний захист», «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій», мають найважливіше концептуальне, методологічне та ідеологічне значення для функціонування та розвитку відповідних галузей у національних державах. Тому вибір терміна на позначення сфери державного управління щодо ЗНТ від НС різного характеру – це не лише суто термінологічне завдання, а значно глибша за своїм змістом проблема науково-прикладного характеру. Законодавче закріплення одного зі згаданих термінів як базового значною мірою визначає підходи країн до побудови понятійно-термінологічної системи в цій царині, формування державних систем ЦЗ та їхні функціональні пріоритети. Проте, як показує аналіз зарубіжного досвіду, нині відсутній єдиний загальновизнаний більшістю країн світу термін, що позначав би сферу державного управління, у межах якої здійснюються заходи щодо запобігання НС різноманітного характеру (воєнним, природним, техногенним тощо) та паралельно використовуються такі терміни, як: «цивільна оборона», «цивільний захист», «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій» тощо.

У сучасних безпекових та геополітичних умовах термін «цивільна оборона» більш адекватно, ніж термін «цивільний захист», віддзеркалює характер та зміст сфери державного управління щодо ЗНТ від НС різного характеру. Використання ж терміна «цивільний захист» має деструктивний характер для розвитку теоретико-методологічних й концептуально-цільових засад державного управління у сферах ЦО та ЗНТ від НС техногенного та природного характеру.

У розвинених зарубіжних країнах, зокрема європейських, термін «надзвичайна ситуація», на відміну від пострадянських країн, не отримав широкого поширення в національних законодавствах, а також в управлінській практиці. Його вживання має, радше, другорядний, допоміжний характер, поряд із такими термінами, як «інцидент», «стихийне лихо», «аварія», «катастрофа», «криза», «кризова ситуація» тощо.

У більшості вітчизняних нормативних джерел (законах, підзаконних актах, державних стандартах) термін «надзвичайна ситуація» трактується як певна обстановка або подія, що характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності людей, викликаним причинами техногенного та природного походження, яке призвело (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, заподіяння матеріальних збитків, а також до інших негативних наслідків. Водночас у наукових працях з тематики ЦЗ смислове значення поняття «надзвичайна ситуація» пропонується тлумачити значно ширше, не концентруючись суто на природних і техногенних загрозах і небезпеках, здатних зумовити виникнення відповідних НС.

Запропоновано таке визначення поняття «надзвичайна ситуація»: надзвичайна ситуація – це раптова, зовні неочікувана подія та/або фактична обстановка, що виникла (склалася) в конкретній людині або групі людей, а так само й на певній території, об'єкті економіки чи соціальної сфери, яка зачіпає життєво важливі права та інтереси фізичних та/або юридичних осіб, суспільства та держави, викликана негативним впливом одиничних та/або тих, що тривають, подій і процесів техногенного, природного, соціально-економічного, духовно-культурного, суспільно-політичного чи воєнного характеру (або комбінованої природи), а також дією (бездіяльністю) осіб, яка призвела до порушення нормальних умов життєдіяльності людей та потенційно може спричинити або вже завдала шкоди фізичним та/або юридичним особам, навколишньому природному середовищу, суспільству й державі та яку компетентний орган державної влади, за наявності сукупності фактичних та юридичних підстав, зобов'язаний класифікувати та визнати в установленому законом порядку як таку.

З метою забезпечення найбільш ефективної реалізації заходів щодо ЦЗ, розмежування компетенції та відповідальності між

різними суб'єктами за вжиття заходів щодо запобігання НС конкретних видів та ліквідації їхніх наслідків у багатьох країнах на законодавчому рівні запроваджуються певні критерії та механізм класифікації НС. Обраний конкретно країною підхід до класифікації НС суттєво впливає: на характер та функціональні межі управлінської діяльності щодо ЦЗ; національну модель державної системи ЦЗ, зокрема інституціональні засади її функціонування; назву і навіть кількість систем, спеціально утворюваних державою для протидії НС тих чи інших видів.

Вивчення та аналіз різноманітних нормативних і доктринальних джерел наукової інформації, у яких подано можливі варіанти класифікації НС, свідчить про відсутність єдиних підходів у цьому питанні. У більшості країн НС традиційно класифікуються на техногенні та природні, що пов'язано зі специфікою діяльності органів управління та сил ЦЗ, а також зумовлено бажанням суб'єктів забезпечення ЦЗ загальнодержавного рівня функціонально обмежити сферу своєї компетенції та відповідальності. Водночас у деяких країнах, зокрема на просторі СНД, спостерігається поки ще не дуже стійка тенденція до розширення традиційного спектра НС шляхом включення до їхнього переліку соціальних НС (Україна) та біолого-соціальних НС (Республіка Білорусь, РФ), яка у своїй основі має позитивний характер.

Закріплення в національному законодавстві з питань ЦЗ максимально повної та чіткої класифікації НС є однією з дієвих правових гарантій забезпечення захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб від таких ситуацій, у тому числі стосовно можливості висунення до суб'єктів владних повноважень вимоги із забезпечення належного рівня захищеності від НС.

Станом на кінець 80-х – початок 90-х рр. ХХ ст. в СРСР функціонувала потужна, науково обґрунтована, ресурсозабезпечена, ефективно організована загальнодержавна система, призначена для захисту населення, території та об'єктів народного господарства країни від можливого застосування ймовірного противником зброї масового ураження, – система ЦО. Згідно з Постановою ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР від 30 липня 1987 р. № 886–213, на момент прийняття рішення про створення ДержНС (15 грудня 1990 р.) на ЦО СРСР було покладено блок завдань щодо захисту населення та проведення рятувальних та інших невідкладних робіт під час ліквідації наслідків стихійних лих, великих техногенних аварій і катастроф.

Після проголошення Декларації про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.) Радою Міністрів СРСР була прийнята постанова від 15 грудня 1990 р. № 1282 про створення Державної загальносоюзної системи щодо попередження та дій у надзвичайних

ситуаціях (ДержНС СРСР). Це управлінське рішення закріпило в країні принципово нову двосистемну управлінську модель протидії воєнним загрозам (ЦО) та НС мирного часу – техногенним і природним катастрофам: Державну загальносоюзну систему щодо попередження та дій у НС. Даний підхід на найближчу чверть сторіччя заклав основу для двосистемної моделі побудови та організації діяльності аналогічних державних систем, створених пізніше у багатьох суверенних пострадянських країнах, у тому числі в Україні.

Одним із головних негативних результатів розбудови вітчизняної державної системи ЗНТ від НС у новітній історії нашої країни слід визнати ліквідацію системи ЦО як такої на тлі остаточно не сформованої до цього часу ЄДС ЦЗ, яка за рівнем готовності до дій за призначенням нерівнозначна та непорівнянна із системою ЦО України, яку ми мали станом на 1991 р.

Закріплена в чинному українському законодавстві модель організації ЄДС ЦЗ не відрізняється особливою концептуальною новизною та оригінальністю. Вона являє собою не що інше, як аналог ДержНС СРСР, але з менш опрацьованими інституціональними засадами, а також механізмами міжвідомчої координації, взаємодії та комунікації, меншим масштабом і ступенем опрацювання захисних заходів, кількістю задіяних органів управління, сил і засобів. Законодавство декларує закріплення за ЄДС ЦЗ певного комплексу завдань щодо ЗНТ від НС, у тому числі соціальних і воєнних, але, разом із тим, завдання ЦО та заходи, спрямовані на їхнє виконання, у цій системі не виокремлюються, що визначає відсутність необхідності існування в Україні інституціоналізованої системи ЦО (органів управління ЦО, військ ЦО, спеціалізованих та невоєнізованих формувань тощо).

З метою реалізації державної політики у сфері ЦЗ та, зокрема, узгодженого планування та скоординованого здійснення заходів щодо ЗНТ від НС в Україні передбачено створення однієї державної системи – ЄДС ЦЗ. Для цілей діяльності ЄДС ЦЗ органи державної влади, ОМС, їхні структурні підрозділи, призначені для безпосереднього керівництва діяльністю у сфері ЦЗ поділено на дві групи: органи управління ЦЗ та координаційні органи.

Органами управління ЦЗ є ОВВ, Рада міністрів АР Крим, виконавчі органи рад та їхні структурні підрозділи, призначені для безпосереднього керівництва діяльністю у сфері ЦЗ відповідно до компетенції.

Координаційні органи – це державна, регіональні, місцеві комісії з питань ТЕБ та НС, комісії з питань НС підприємств, установ, організацій, державна, регіональні, місцеві та об'єктові спеціальні комісії з ліквідації наслідків НС, що утворюються для координації діяльності центральних та місцевих ОВВ, Ради міністрів АР Крим,

підприємств, установ та організацій, пов'язаної з ТЕБ, захистом населення і територій, запобіганням НС і реагуванням на них.

Функцію щодо безпосереднього керівництва діяльністю ЄДС ЦЗ покладено на ДСНС. Цей центральний ОВВ, перш ніж його було створено в нинішньому правовому статусі (служби) та з відповідним найменуванням, за період з 1991 р. по цей час зазнав низки структурних перетворень (реорганізацій), у процесі яких неодноразово змінювався обсяг його компетенції, відбувались організаційні та кадрові зміни.

Нескінченні трансформаційні процеси, у режимі яких постійно перебуває центральний ОВВ з питань ЦЗ та які, як правило, відбуваються без належного наукового і практичного обґрунтування, є одним з основних дестабілізаційних чинників функціонування цього державного органу та, як наслідок, ЄДС ЦЗ у цілому.

Перебіг найсуперечливішого етапу інституціоналізації центрального ОВВ з питань ЦЗ, який триває до цього часу, розпочався з прийняттям Указу Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2012 р. № 726/2012, згідно з яким шляхом реорганізації МНС та Державної інспекції з питань техногенної безпеки України безпеки було утворено ДСНС, а також встановлено, що діяльність ДСНС спрямовується і координується КМУ через Міністра оборони України. З прийняттям цього законодавчого акта в нашій країні фактично відбулась ліквідація центрального ОВВ з питань ЦЗ як міністерства та було запроваджено поліцентричну (замість моноцентричної, що існувала ще з радянських часів) модель інституційного забезпечення процесів формування та реалізації державної політики у сфері ЦЗ. Ця модель є багатосуб'єктною та розбалансованою, що, за наявних у країні суспільно-політичних та соціально-економічних умов, негативно впливає на результативність діяльності ЄДС ЦЗ.

На сьогодні функцію щодо забезпечення формування державної політики у сфері ЦЗ та суміжних напрямках управлінської діяльності (ЗНТ від НС та запобігання їхньому виникненню, ліквідації НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності АРС, а також гідрометеорологічної діяльності) покладено на МВС, керівник якого з 25 квітня 2014 р. координує та спрямує діяльність ДСНС.

ДСНС в системі ЦОВВ перебуває на нижчому, ніж МВС, щаблі, а зміст та обсяг компетенції ДСНС з питань ЦЗ не відповідають статусу та керівній ролі ДСНС у ЄДС ЦЗ.

Із точки зору стратегічних перспектив розвитку та існування ДСНС як самостійної державної інституції, органу, що здійснює безпосереднє керівництво діяльністю ЄДС ЦЗ, та й загалом ставлення влади до сфери ЦЗ, викликають обґрунтоване занепокоєн-

ня такі обставини: пониження статусу центрального ОВВ у сфері ЦЗ з рівня міністерства до служби, а також статусу його керівника з міністра до голови служби, відповідно; суттєве зниження ролі ДСНС у питаннях формування політики у згаданій сфері державного управління; зменшення обсягу правосуб'єктності в зазначених питаннях як ДСНС, так і її голови (наприклад, раніше очільник МНС входив до складу КМУ, а голова ДСНС туди не входить).

ЄДС ЦЗ складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем та їхніх ланок. Функціональні підсистеми створюються у відповідних сферах суспільного життя центральними ОВВ з метою захисту населення і територій від НС у мирний час та в особливий період, забезпечення готовності підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання й реагування на НС. Територіальні підсистеми створюються в АР Крим, областях, мм. Києві та Севастополі з метою здійснення заходів із захисту населення і територій від НС у мирний час та в особливий період у відповідному регіоні.

Чинне українське законодавство передбачає таку модель, коли при встановленні кількості, назви та завдань функціональних підсистем ЄДС ЦЗ береться за основу характер компетенції центрального ОВВ, який мусить створити певну функціональну підсистему. Унаслідок цього роль цих органів управління функціональних підсистем в ЄДС ЦЗ обмежується певними вузьковідомчими цільовими напрямками діяльності, що зорієнтовані на вирішення окремих заходів ЦЗ (наприклад, МВС створює лише функціональну підсистему «Забезпечення охорони громадського порядку і організації безпеки дорожнього руху», Мінекономрозвитку – «Підсистему державного матеріального резерву» (через Держрезерв); ДСНС – «Підсистему реагування на надзвичайні ситуації, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт»; Держатомрегулювання – «Підсистему об'єктів безпеки ядерної енергетики» тощо).

Таким чином, деякі міністерства та відомства, що мають утворити певні функціональні підсистеми ЄДС ЦЗ фактично прирівнює до суб'єктів господарювання, які забезпечують виконання заходів ЦЗ на об'єктах суб'єкта господарювання, оскільки назви відповідних підсистем не охоплюють усього спектра та складності заходів ЦЗ у підвідомчих цим міністерствам сферах державного управління.

У демократичних країнах із високим рівнем соціально-економічного, суспільно-політичного та науково-технічного розвитку у виконанні завдань ЦО, а також у розробленні та здійсненні заходів ЦЗ дедалі вагомішу роль відіграють ОМС. При цьому модель, за якої забезпечується найбільш ефективний спосіб інтеграції ОМС у державні системи ЦЗ, визначення їхніх функцій та повноважень щодо ЗНТ від НС, упровадження механізмів взаємодії та координації діяльнос-

ті муніципальних органів з органами державної влади національного й регіонального рівня кожна країна обирає самостійно залежно від різних внутрішніх і зовнішніх факторів. За чинної системи територіальної організації влади в нашій країні та нинішнього адміністративно-територіального устрою, а також територіально-функціонального принципу побудови ЄДС ЦЗ, поза участю ОМС ефективно виконувати завдання ЦЗ на рівні областей, районів, районів у містах, міст, сіл, селищ абсолютно не вбачається за можливе.

На поточний момент Україна й досі перебуває на етапі формування дієвої інституційної моделі державної системи ЦЗ, зокрема у процесі пошуку ефективних механізмів розмежування функцій і повноважень, прав та обов'язків у сфері ЦЗ між центральними і місцевими ОВВ та ОМС.

Попри те, що в Україні було проведено кодифікацію законодавства з питань ЦЗ, ЦО, ЗНТ від НС техногенного та природного характеру шляхом прийняття КЦЗУ (який набрав чинності 1 липня 2013 р.), нинішній стан механізму правового регулювання відносин у цій сфері є далеким від досконалості. У КЦЗУ використовується чимало відсильних та бланкетних правових норм, коли, наприклад, основоположні питання «віддаються на відкуп» регулюванню підзаконними нормативно-правовими актами. Також мають місце непоодинокі випадки використання абстрактного способу викладу норм КЦЗУ. Такі підходи законодавця використовуються, зокрема, при конструюванні функцій та повноважень суб'єктів забезпечення ЦЗ, визначенні правового механізму реалізації окремих заходів ЦЗ тощо.

Механізм правового регулювання державно-управлінських відносин у сфері ЦЗ значною мірою є незавершеним. Така ситуація зумовлена відсутністю оновлених відповідно до норм КЦЗУ та практичних потреб сьогодення підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують процедури та механізми здійснення основних функціональних заходів щодо ЗНТ від НС. Дотепер залишається чинною чимала кількість підзаконних актів (постанов КМУ, наказів МНС тощо) з різних напрямів здійснення державної політики з питань ЦЗ, які потребують внесення змін і доповнень у зв'язку з набранням КЦЗУ юридичної сили.

Прийняття КЦЗУ, а також підзаконних актів, ухвалених у розвиток його положень, не забезпечило вирішення деяких проблем у сфері ЦЗ, як, наприклад, проблему одночасного функціонування на регіональному та місцевому рівнях декількох постійних органів управління ЦЗ: місцевих державних адміністрацій, ОМС, їхніх підрозділів із питань ЦЗ, територіальних органів ДСНС.

Достатньою підставою для того, щоб поставити під сумнів інституційну спроможність ЄДС ЦЗ ефективно виконувати покла-

дені на неї завдання в умовах будь-якого зі спеціальних правових режимів, тобто отримати від результатів її діяльності так званий «системний ефект», послуговують такі недоліки інституціональних засад її функціонування:

- з позиції загальної теорії систем ЄДС ЦЗ не відповідає концептуальним ознакам поняття «система», оскільки вона фактично не є організованою та цілісною сукупністю суб'єктів забезпечення ЦЗ на різних організаційно-правових рівнях управління, між якими існують ефективні управлінські зв'язки, форми координації та взаємодії;

- на рівні КЦЗУ закріплено складну, громіздку, ієрархічну організаційну структуру ЄДС ЦЗ, із багатосуб'єктним складом (адже вона складається з функціональних та територіальних підсистем, їхніх ланок, а кожен із цих системоутворювальних елементів, у свою чергу, включає певні постійно діючі органи управління у сфері ЦЗ, координаційні органи, сили ЦЗ) та, як наслідок, ускладненою системою міжвідомчої координації діяльності елементів системи, які, до того ж, до кінця не сформовано;

- функціональні підсистеми ЄДС ЦЗ (які є одними з основних, базових та найбільш укрупнених її структурних елементів) у повному обсязі не створено;

- нормативні приписи КЦЗУ у визначенні суб'єктів забезпечення ЦЗ та їхньої компетенції містять як суттєві прогалини, так і суперечності, що негативно позначається на ефективності взаємодії між цими суб'єктами та, як наслідок, результативності ЄДС ЦЗ у цілому.

Головне стратегічне положення Концепції ЦО України (1992 р.) про те, що відповідно до соціально-політичних та економічних змін, які відбуваються в державі, ЦО України підлягає реорганізації в напрямках удосконалення системи управління, реформи сил, розширення кола вирішуваних завдань і перегляду системи підготовки кадрів, на сьогодні не реалізовано. Більша частина ключових управлінських рішень загальнодержавного масштабу, ухвалених на виконання відповідних нормативно-правових актів, передусім у період з 1998 по 2014 рр., є концептуально суперечливими, свідчать про відсутність наступності державної політики в галузі ЦО та ЗНТ від НС техногенного та природного характеру та стратегічного бачення напрямів реформування цих сфер державно-владної діяльності.

До цього часу процес формування державної системи ЦЗ в нашій країні не завершено, що визнається як на офіційному, так і на експертно-аналітичному рівнях. Отже, протягом багатьох років інституціональні проблеми щодо функціонування цієї державної системи залишаються невирішеними та незмінними, що дає підстави для висновку про те, що вони набули системного характеру.

Враховуючи те, що глобалізація неминуче впливає на систему державного управління та суспільно-політичного устрою країни, їхній соціально-економічний та духовно-культурний розвиток, вона априорі не може не здійснювати впливу на державні системи ЦЗ та ЦО, які є невід'ємним елементом формування комплексного державного механізму та системи НБ.

Одна з найважливіших фундаментальних складових формування ефективної універсальної системи ЦЗ в умовах нової глобальної реальності є активізація процесів самонавчання населення діям в умовах НС різного характеру і масштабу. Центральною ланкою в державній системі ЦЗ країни, що розвивається, мусить бути освічена людина з високою морально-етичною планкою та рівнем культури безпеки життєдіяльності, але, безсумнівно, досягти такого рівня в умовах глобалізації вкрай складно. Вкрай актуальним є дослідження питань щодо духовно-моральних засад нової концепції та ідеології у сфері ЦЗ.

В умовах світових і регіональних війн, збройних та інших соціальних конфліктів будь-якого характеру й масштабу населення кожної країни є резервом збройних сил, тому держава повинна готувати свій народ, громадянське суспільство для оборони від нападу ворога. Це є особливо важливим в епоху глобалізації, коли багато ризиків та загроз, що реально існують, у процесі застосування сучасних гібридних способів ведення війн мають латентний характер та не усвідомлюються більшістю населення країн, що розвиваються.

Захист громадянами свого суверенного права на територію, а також права на життя на цій території необхідно здійснювати в рамках заходів ЦО (у сукупності, безумовно, із заходами щодо загальної оборони країни, територіальної оборони, мобілізаційної підготовки, забезпечення публічної безпеки, захисту критичної інфраструктури тощо). Для країн, які не входять в елітну групу «золотого мільярда» (так звані країни «групи забезпечення», «третього світу» тощо), питання щодо створення та забезпечення ефективного функціонування якісно нових систем ЦЗ є одним із головних пріоритетів державного управління сьогодення та на найближчу перспективу.

У нинішніх геополітичних умовах, поряд з воєнними, екологічними, економічними, соціальними та політичними чинниками при формуванні нової концепції та доктрини ЦЗ на перший план виходять духовно-культурні, релігійні та ідеологічні чинники. Війна у Югославії, Ємені, Сирії, численні теракти у країнах Європи переконливо демонструють, що боротьба за ідентичність та духовно-моральні цінності відіграє далеко не останню роль у сучасних воєнних конфліктах та НС соціального характеру. По-

ширені сьогодні так звані «гібридні» війни у термінах сфери ЦЗ є не що інше, як комбіновані (гібридні) НС, ініційовані (інспіровані) ззовні у тих слаборозвинених країнах, які не в змозі їм ефективно протидіяти.

Необхідно невідкладно змінювати концепцію ЦЗ, а також суттєво вдосконалювати механізми державного управління в цій сфері в бік посилення превентивних заходів щодо забезпечення безпеки особи, суспільства і держави від усіх можливих видів НС, передусім від терористичних актів та інших НС соціально-політичного характеру. На сьогодні для систем ЦЗ як розвинених західних держав, так і пострадянських країн є характерною орієнтація переважно на ліквідацію наслідків НС воєнного, природного, соціального та техногенного характеру, тоді як заходи та механізми щодо прогнозування та запобігання виникненню відповідних ситуацій використовуються недостатньо ефективно. Інституціональні зміни у державних системах ЦЗ країн, що розвиваються, які пов'язані із виникненням загроз нового типу та їх конвергенцією, відбуваються недостатньо активно та, у кращому випадку, із тривалим запізненням.

Сучасні системи ЦЗ та ЦО повинні бути гнучкими й тактично мобільними, мати змогу адаптуватись до будь-яких змін зовнішнього безпекового середовища. Логіка підказує, що для протидії гібридним загрозам потрібно створювати гібридні, універсальні організаційні структури та інститути, які являють собою симбіоз воєнної організації, науково-аналітичної установи та універсальних сил (безпеки, оборони, ЦО та ЦЗ), спроможних не лише гасити пожежі та ліквідовувати наслідки техногенних аварій й природних катастроф, але й протидіяти будь-яким іншим загрозам.

Мова йде про те, що суб'єкти державного управління та сили, задіяні у вирішенні завдань ЦЗ, публічної безпеки, антитерористичної діяльності, оборони мають працювати у більш тісній взаємодії та координації між собою. У стратегічному ракурсі ці інститути цілком можуть бути поєднані в один монолітний універсальний державний орган з питань безпеки, однією з основних цілей діяльності якого має бути забезпечення ЦО та ЦЗ населення країни, а також захист історичних, культурних, матеріальних цінностей та інших об'єктів від НС та їх негативних наслідків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий [та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
2. Акимов В. А. Природные и техногенные чрезвычайные ситуации: опасности, угрозы, риски / Акимов В. А., Новиков В. Д., Радаев Н. Н. – М. : Деловой экспресс, 2001. – 344 с.
3. Акт приема и сдачи дел Министерства внутренних дел СССР от 23.03.1956. – Режим доступа : <http://shieldandsword.mozohin.ru/documents/act23356.htm>.
4. Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекц. : у 2 т. Т. 2. – Свердловск, 1973. – 401 с.
5. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2015 рік // [Євдін О. М., Коваленко В. В., Кропивницький В. С. та ін.]. – К. : Вид-во УкрНДІ ЦЗ, 2016. – 356 с.
6. Андреев С. О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Андреев Сергій Олександрович ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2010. – 201 с.
7. Андреев С. А. Аварийно-спасательное обслуживание объектов и территорий: обязательство, возникающее на основании закона или договора? / С. А. Андреев // Чрезвычайные ситуации: предупреждение и ликвидация : сб. науч. тр. VII Междунар. науч.-практ. конф. : в 2 ч. Ч. 2 / [ред. кол. : Ю. С. Иванов и др.]. (1 ноября 2016 г.). – Минск : Колорград, 2016. – С. 385–397.
8. Андреев С. А. Анализ законодательных новаций о признании гражданской защиты одним из приоритетных направлений государственной политики по вопросам национальной безопасности Украины / С. А. Андреев // Вестн. Кокшетаус. техн. ин-та КЧС МВД Респ. Казахстан. – Кокшетау : Изд-во Кокшетаус. техн. ин-та КЧС МВД Респ. Казахстан. – 2016. – № 1 (21). – С. 3–12.
9. Андреев С. А. Возможности совершенствования государственных систем гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты в условиях глобализации / С. А. Андреев // Государственное управление и государственная служба : междунар. науч.-аналит. журн. – Астана : РГКП «Академия гос. упр. при Президенте Респ. Казахстан». – 2014. – № 4. – С. 165–173.
10. Андреев С. А. Гражданская защита и гражданская оборона как одни из наиболее приоритетных направлений обеспечения национальной безопасности / С. А. Андреев // Предупреждение. Спасение. Помощь : сб. материалов XXV юбилейной Междунар. науч.-практ. конф., посв. 25-летию образования МЧС России (г. Химки, 19 марта 2015 г.). – Химки : ФГБОУ ВПО АГЗ МЧС России, 2015. – С. 6–13.
11. Андреев С. А. Гражданская защита и гражданская оборона как одни из наиболее приоритетных направлений обеспечения национальной безопасности / С. А. Андреев // ГосРег : государственное регулирование общественных отношений. – 2015. – № 1. – Режим доступа : <http://gosreg.amchs.ru/index.php/2012-10-14-12-28-06/254-2015-07-09-11-53-27>.

12. Андреев С. А. Идеологические акценты развития государственно-го управления в сфере гражданской защиты / С. А. Андреев // Чрезвычайные ситуации : теория, практика, инновации : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (г. Гомель, 22–23 мая 2014 г.) / МЧС Респ. Беларусь, Гомел. инженер. ин-т ; редкол. : И. И. Суторьма (науч. ред.) [и др.]. – Гомель : ГГТУ им. П. О. Сухого, 2014. – С. 279–280.
13. Андреев С. А. К вопросу о приоритетности использования в современных условиях термина «гражданская оборона»: логико-смысловые аспекты / С. А. Андреев // Актуальные проблемы формирования культуры безопасности жизнедеятельности населения : сб. материалов XXI Междунар. науч.-практ. конф. по пробл. защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (г. Ногинск, 17–18 мая 2016 г.). – Ногинск : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2016. – С. 81–83.
14. Андреев С. А. Кодификация законодательства Украины в сфере гражданской защиты и ее последствия для правоприменительной практики / С. А. Андреев // Актуальные вопросы правоприменительной деятельности органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям : сб. материалов I Междунар. науч.-практ. on-line конф. магистрантов, адъюнктов, преподавателей и практ. работников (г. Гомель, 28 марта 2014 г.). – Гомель : ГГТУ им. П. О. Сухого, 2014. – С. 98–101.
15. Андреев С. А. Концептуализация гражданской защиты как важнейшего элемента формирования системы национальной безопасности / С. А. Андреев // Проблемы управления : науч.-практ. журн. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2015. – № 2 (55). – С. 104–108.
16. Андреев С. А. Концептуальные подходы к трактовке понятия «чрезвычайная ситуация» / С. А. Андреев // Пожары и чрезвычайные ситуации: предотвращение, ликвидация : науч. журн. – М. : ФГБОУ ВПО «Академия ГПС МЧС России». – 2015. – № 1. – С. 80–86.
17. Андреев С. А. Особенности государственной правовой политики Украины в сфере гражданской защиты до и после кодификации этой области законодательства / С. А. Андреев // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты : науч. журн. – М. : ФГБОУ ВПО «Академия гражданской защиты МЧС России». – 2014. – № 4 (23). С. 84–90.
18. Андреев С. А. О недостатках определения термина «чрезвычайная ситуация» в законодательстве стран СНГ / С. А. Андреев // Проблемы технической безопасности – 2015 : сб. материалов 4-й Междунар. науч.-практ. конф. молодых ученых и специалистов (г. Москва, 7–8 апреля 2015 г.). – М. : Академия ГПС МЧС России, 2015. – С. 186–190.
19. Андреев С. А. О необходимости и путях усовершенствования классификации чрезвычайных ситуаций по характеру источника / С. А. Андреев // Современные технологии обеспечения гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций : сб. материалов VI Всерос. науч.-практ. конф. курсантов, слушателей, студентов и молодых ученых с междунар. участием (г. Воронеж, 17 апр. 2015 г.) : в 2 ч. – Воронеж : ФГБОУ ВПО «Воронеж. ин-т ГПС МЧС России», 2015. – Ч. 1. – С. 5–8.
20. Андреев С. А. Правовые аспекты становления органов местного самоуправления в Украине как субъектов обеспечения гражданской защиты / С. А. Андреев // Чрезвычайные ситуации: теория, практика, инновации : ма-

- териалы Междунар. науч.-практ. конф., Гомель, 19–20 мая 2016 г. / М-во по чрезв. ситуациям Респ. Беларусь, Гомел. инженер. ин-т ; [редкол. : А. Э. Набатова (науч. ред.) и др.]. – Гомель : ГГТУ им. П. О. Сухого, 2016. – С. 322–324.
21. Андреев С. А. Правовые основы интеграции гражданской обороны с аналогичными государственными системами: украинский опыт / С. А. Андреев // Предупреждение. Спасение. Помощь : сб. материалов XXIV Междунар. науч.-практ. конф. Секция № 1 «Современные аспекты развития систем РСЧС и ГО. Проблемы. Пути решения» (г. Химки, 19 марта 2014 г.). – Химки : Изд-во ФГБОУ ВПО «Акад. гражд. защиты МЧС России», 2014. – С. 18–24.
22. Андреев С. А. Проблемы и пути развития государственных систем гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты в эпоху глобализации / С. А. Андреев // Современные подходы к защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороне : сб. материалов Междунар. заоч. науч.-практ. конф. (г. Минск, 28 мая 2015 г.). – Минск : ГУО «Командно-инженерный ин-т МЧС Респ. Беларусь», 2015. – С. 16–23.
23. Андреев С. А. Публично-правовые аспекты становления государственной системы гражданской защиты Украины / С. А. Андреев // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации : науч.-аналит. журн. – СПб. : ФГБОУ ВПО «С.-Петерб. ун-т ГПС МЧС России». – 2014. – № 4 (25). С. 58–64.
24. Андреев С. А. Реформы в системе Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям и их влияние на развитие сферы гражданской защиты / С. А. Андреев // Чрезвычайные ситуации : образование и наука : междунар. науч.-практ. журн. – Гомель : ГУО «Гомел. инж. ин-т МЧС Респ. Беларусь». – 2015. – № 1 (10). – С. 129–135.
25. Андреев С. А. Теоретико-методологические подходы к классификации чрезвычайных ситуаций / С. А. Андреев // Вестник Воронеж. ин-та ГПС МЧС России : науч. журн. – Воронеж : ФГБОУ ВПО «Воронеж. ин-т ГПС МЧС России». – 2015. – № 1 (14) – С. 46–54.
26. Андреев С. А. Теоретико-методологические проблемы систематизации законодательства в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций / С. А. Андреев // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций : науч. информ. сб. – М. : Всерос. ин-т науч. и техн. информ. (ВИНИТИ РАН). – 2015. – № 4. – С. 9–20.
27. Андреев С. А. Украинский опыт институционализации гражданской защиты как функции государства / С. А. Андреев // Глобальная и национальная стратегия управления рисками катастроф и стихийных бедствий : сб. материалов XX Междунар. науч.-практ. конф. по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (г. Москва, 19–20 мая 2015 г.). – М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2015. – С. 231–232.
28. Андреев С. А. Формирование системы законодательства в сфере гражданской защиты: сравнительный анализ национальных подходов в некоторых постсоветских странах / С. А. Андреев // Актуальные проблемы пожарной безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : сб. матер. VI Междунар. науч.-практ. конф. (г. Кокшетау, 23–24 окт. 2015 г.). – Кокшетау : Кокшетау. техн. ин-т КЧС МВД Респ. Казахстан, 2015. – С. 30–38.
29. Андреев С. О. Визначення стратегічних пріоритетів державного управління в Україні : цивільна оборона або захист критичної інфраструктури?

/ С. О. Андреев // Актуальні проблеми моделювання ризиків і загроз виникнення надзвичайних ситуацій на об'єктах критичної інфраструктури : зб. матеріалів II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26–28 трав. 2016 р.). – К. : УкрНДІЩЗ, 2016. – С. 241–250.

30. Андреев С. О. Внутрішні фактори дестабілізації діяльності державної системи з протидії надзвичайним ситуаціям / С. О. Андреев // Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участі (м. Львів, 11 квіт. 2014 р.) : у 2 ч. / за наук. ред. чл.-кор. НАН України Загорського В. С., Ліпенцева А. В. ; ЛРІДУ НАДУ при Президентові України; Ін-т держ. упр. поліції та права Землі Мекленбург – Передня Померанія ; Орловська філія Рос. акад. народ. госп-ва і держ. служби при Президентові РФ. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. – Ч. 1. – С. 24–29.

31. Андреев С. О. Забезпечення екологічної безпеки у контексті існуючого стану розбудови функціональних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту України / С. О. Андреев // Екологічна безпека як основа сталого розвитку суспільства. Європейський досвід і перспективи : зб. матеріалів II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 4–6 листоп. 2015 р.). – Львів : Львів. держ. ун-т БЖД України, 2015. – С. 120–122.

32. Андреев С. О. Інституціоналізація центрального органу виконавчої влади України, відповідального за реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту / С. О. Андреев // Державне управління : теорія та практика. – 2013. – № 2. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/22.pdf>.

33. Андреев С. О. Інституціональні аспекти забезпечення готовності єдиної державної системи цивільного захисту до введення спеціальних режимів її діяльності / С. О. Андреев // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : Вид-во ДРІДУ НАДУ. – 2014. – № 2 (21). – С. 62–71.

34. Андреев С. О. Інституціональні засади функціонування суб'єктів державного управління, задіяних у питаннях протидії соціальним та іншим надзвичайним ситуаціям / С. О. Андреев // Шляхи удосконалення системи державного управління забезпеченням національної безпеки України / [Г. П. Ситник, В. І. Абрамов, О. Г. Бортнікова та ін.] ; за ред. Г. П. Ситника, В. І. Абрамова : [монографія]. – К. : МАЙСТЕР КНИГ, 2012. – 536 с.

35. Андреев С. О. Класифікація, причини та ризики виникнення надзвичайних ситуацій в Україні / С. О. Андреев // Глобальна та національна безпека : підручник / [авт. кол. : В. І. Абрамов, Г. П. Ситник, В. Ф. Смолянюк та ін.] ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – К. : НАДУ, 2016. – 784 с.

36. Андреев С. О. Ключові чинники деструктивного впливу на стабільність єдиної державної системи цивільного захисту / С. О. Андреев // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр». – 2014. – № 1 (45). – С. 51–59.

37. Андреев С. О. Конвергенція цивільного захисту зі сферою національної безпеки у контексті доповнень до Закону України «Про основи національної безпеки України» / С. О. Андреев // XIV Міжнар. вистав. форум «Технології захисту / Пожтех-2015» : зб. матеріалів 17-ї Всеукр. наук.-практ. конф. рятувальників (м. Київ, 22–23 верес. 2015 р.). – К. : Ін-т держ. упр. у сфері цивільного захисту, 2015. – С. 17–20.

38. Андреев С. О. Методологічні підходи до дослідження інституціональних засад розвитку державних систем цивільного захисту /

С. О. Андреев // Державне управління : теорія та практика. – Режим доступу : http://www.e-patp.academy.gov.ua/2016_1.html.

39. Андреев С. О. Науково-прикладні проблеми формування ефективних інституціональних засад розвитку державних систем цивільної оборони та їх аналогів / С. О. Андреев // Проблеми цивільного захисту : управління, попередження, аварійно-рятувальні та спеціальні роботи : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 1–2 жовтня 2015 р.). – Х. : НУЦЗ України, 2015. – С. 52–54.

40. Андреев С. О. Несформованість територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту України як один із чинників нестійкого розвитку територій / С. О. Андреев // Сталий розвиток територій : проблеми та шляхи вирішення : зб. тез VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 9 жовт. 2015 р.). – Дніпропетровськ : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 218–220.

41. Андреев С. О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Андреев Сергій Олександрович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2010. – 201 с.

42. Андреев С. О. Організаційно-правові аспекти аварійно-рятувального обслуговування суб'єктів господарювання та окремих територій, на яких існує небезпека виникнення надзвичайних ситуацій / С. О. Андреев // Пожежна безпека та аварійно-рятувальна справа : стан, проблеми і перспективи («Пожежна безпека – 2013») : зб. матеріалів XI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25–26 верес. 2013 р.). – К. : УНДІ ЦЗ, 2013. – С. 141–145.

43. Андреев С. О. Організаційно-правові засади аварійно-рятувального обслуговування суб'єктів господарювання та окремих територій, на яких існує небезпека виникнення надзвичайних ситуацій / С. О. Андреев // Збірник наукових праць ДонДУУ. – Донецьк : Ноулідж, 2013. – Т. XIV (Державне управління), вип. 264. – С. 51–60.

44. Андреев С. О. Основні недоліки організаційних засад функціонування єдиної державної системи цивільного захисту на нинішньому етапі її розвитку / С. О. Андреев // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ. – 2014. – Вип. 39. – С. 219–230.

45. Андреев С. О. Основні чинники, які деструктивно впливають на стратегічну стабільність єдиної державної системи цивільного захисту України / С. О. Андреев // Наук.-інформ. вісн. Акад. нац. безпеки : наук. журн. – К. : ГО «Академія національної безпеки». – Вип. 1 (1). – 2014. – С. 81–93.

46. Андреев С. О. Перспективи та ризики розвитку системи цивільної оборони в контексті прийняття Кодексу цивільного захисту України / С. О. Андреев // Збірник наукових праць НАДУ при Президентові України : наук. журн. – К. : Вид-во НАДУ. – 2013. – Вип. 1. – С. 62–72.

47. Андреев С. О. Підхід до періодизації історії розвитку функції держави щодо захисту населення, територій та інших об'єктів від надзвичайних ситуацій / С. О. Андреев // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – Херсон : Вид-во ХНТУ. – 2016. – № 2. – Режим доступу : http://el-zbirn-du.at.ua/2016_2/3.pdf.

48. Андреев С. О. Прийняття Кодексу цивільного захисту України: останній крок до ліквідації державної системи цивільної оборони? /

С. О. Андреев // Модернізація системи державного управління: теорія та практика : зб. матеріалів наук.-практ. конф. за міжнар. участі (м. Львів, 5 квіт. 2013 р.) : у 2 ч. / за наук. ред. чл.-кор. НАН України Загорського В. С., Ліпенцева А. В. ; ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України ; Ін-т держ. упр. поліції та права Землі Мекленбург – Передня Померанія ; Орловська філія Рос. акад. народ. госп-ва і держ. служби при Президентіві Російської Федерації. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – Ч. 1. – С. 12–16.

49. Андреев С. О. Проблеми інтеграції органів місцевого самоврядування в єдину державну систему цивільного захисту / С. О. Андреев // Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : зб. матеріалів щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участі (м. Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1. – С. 173–175.

50. Андреев С. О. Проблеми концептуального характеру щодо розбудови єдиної державної системи цивільного захисту України / С. О. Андреев // Вісник НАДУ при Президентіві України : наук. журн. – К. : Вид-во НАДУ. – 2013. – Вип 2. – С. 71–80.

51. Андреев С. О. Проблемні питання класифікації соціальних надзвичайних ситуацій / С. О. Андреев // Теорія і практика гасіння пожеж та ліквідації надзвичайних ситуацій : зб. матеріалів VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Черкаси, 12–13 грудня 2014 р.) : ЧІПБ ім. Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2014. – С. 14–17.

52. Андреев С. О. Про деякі підсумки реформ щодо децентралізації й деконцентрації державно-владних відносин у сфері цивільної оборони та забезпечення цивільного захисту / С. О. Андреев // Публічне управління : стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу (м. Харків, 23 квіт. 2015 р.). – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2015. – С. 32–34.

53. Андреев С. О. Про готовність єдиної державної системи цивільного захисту до встановлення спеціальних режимів функціонування / С. О. Андреев // Публічне управління XXI ст.: від соціального діалогу до суспільного консенсусу : зб. тез XIV Міжнар. наук. конгресу (м. Харків, 27–28 берез. 2014 р.). – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2014. – С. 38–40.

54. Андреев С. О. Про дискусійність та неоднозначність нормативного терміна «цивільний захист» / С. О. Андреев // Проблеми цивільного захисту : управління, попередження, аварійно-рятувальні та спеціальні роботи : зб. тез II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 жовтня 2013 р.). – Х. : НУЦЗ, 2013. – С. 6–9.

55. Андреев С. О. Про законодавчі зміни у трактуванні терміна «цивільний захист» та їх вплив на обсяг правосуб'єктності органів управління цивільного захисту / С. О. Андреев // Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участі (м. Одеса, 31 жовт. 2014 р.). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – С. 370–371.

56. Андреев С. О. Про зміни обсягу компетенції та меж юридичної відповідальності суб'єктів державного управління у сфері забезпечення цивільного захисту / С. О. Андреев // Університетські наукові записки : наук. часопис. – Хмельницький : Вид-во Хмельн. ун-ту упр. та права. – 2015. – № 4 (56). – С. 130–140.

57. Андреев С. О. Про негативні тенденції інституційних реформ у системі Державної служби України з надзвичайних ситуацій / С. О. Андреев // XIII Міжнародний виставковий форум «Технології захисту / Пожтех-2014» : зб. матеріалів 16-ї Всеукр. наук.-практ. конф. рятувальників (м. Київ, 23–24 верес. 2014 р.). – К. : Ін-т держ. упр. у сфері цивільного захисту, 2014. – С. 16–19.
58. Андреев С. О. Про необхідність удосконалення концептуальних підходів щодо розуміння сутності й практичного призначення цивільного захисту як функції держави / С. О. Андреев // Проблеми цивільного захисту : управління, попередження, аварійно-рятувальні та спеціальні роботи : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 2–3 жовт. 2014 р.). – Х. : НУЦЗ України, 2014. – С. 52–54.
59. Андреев С. О. Про необхідність створення в Україні якісно нової системи цивільної оборони / С. О. Андреев // Державна служба та публічна політика : проблеми і перспективи розвитку : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участі (м. Київ, 27 травня 2016 р.) / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білінської, С. В. Загороднюка. – Київ : НАДУ, 2016. – С. 266–268.
60. Андреев С. О. Про необхідність удосконалення понятійно-термінологічного апарату державного управління у сфері цивільного захисту / С. О. Андреев // Шляхи вдосконалення рівня викладання дисциплін «Безпека життєдіяльності», «Цивільний захист», «Основи біобезпеки та біоетики» у вищих навчальних закладах Луганської області : зб. тез доп. наук.-практ. конф. (м. Луганськ, 20 берез. 2012 р.). – Луганськ : Вид-во Луган. нац. аграр. ун-ту, 2012. – С. 9–12.
61. Андреев С. О. Розвиток державного управління у сфері цивільного захисту: концептуальні питання / С. О. Андреев // Державне реагування на загрози національним інтересам України : актуальні проблеми та шляхи їх розв'язання : зб. матеріалів круглого столу (м. Київ, 19 лют. 2014 р.) / за ред. К. О. Ващенко, Г. П. Ситника. – К. : НАДУ, 2014. – С. 107–109.
62. Андреев С. О. Системність державного управління цивільною обороною, забезпеченням захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій / С. О. Андреев // Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 28–29 квіт. 2016 р.). – Х. : НУЦЗ України, 2016. – С. 210–212.
63. Андреев С. О. Склад постійно діючих органів управління цивільного захисту на обласному рівні та державно-управлінські відносини між ними / С. О. Андреев // Розвиток професійних компетентностей державних службовців: комунікативний аспект : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 3–4 листоп. 2016 р.) / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білінської, В. М. Сороко, Л. А. Гаєвської. – К. : НАДУ, 2016. – С. 267–269.
64. Андреев С. О. Стабільність інституційних засад єдиної державної системи цивільного захисту України як важлива передумова її наближення до європейських стандартів / С. О. Андреев // Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : зб. матеріалів щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участі (м. Київ, 25 квіт. 2013 р.) : у 2 т. Т. 2. / [за наук. ред. Ковбасюка Ю. В., Ващенко К. О., Загороднюка С. В.]. – К. : НАДУ, 2013. – С. 78–80.

65. Андреев С. О. Стратегічні орієнтири розвитку сфери цивільного захисту в сучасних геополітичних умовах / С. О. Андреев // Безпека життєдіяльності та цивільний захист : шляхи вдосконалення викладання : зб. матеріалів конф. (м. Луганськ, 15 квітня 2014 р.). – Луганськ : Вид-во ДЗ «Луган. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка», 2014. – С. 10–12.
66. Андреев С. О. Суперечності розвитку державної системи України з протидії надзвичайним ситуаціям у контексті глобальних викликів і загроз ХХІ століття / С. О. Андреев // Публічне управління : виклики ХХІ століття : зб. тез ХІІІ Міжнар. наук. конгресу (м. Харків, 21–22 берез. 2013 р.). – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Magistr», 2013. – С. 19–20.
67. Андреев С. О. Сучасний стан імплементації норм міжнародного права з питань цивільної оборони у національне законодавство України у сфері цивільного захисту / С. О. Андреев // Чотирнадцять осінніх юридичних читань : зб. матеріалів міжнар. наук. конф. (м. Хмельницький, 23–24 жовт. 2015 р.). – Хмельницький : Вид-во Хмельн. ун-ту упр. та права, 2015. – С. 145–146.
68. Андреев С. О. Теоретико-прикладні питання класифікації соціальних надзвичайних ситуацій / С. О. Андреев // Публічне управління: шляхи розвитку : зб. матеріалів наук.-практ. конф. за міжнар. участі (м. Київ, 25 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1. – С. 75–77.
69. Андреев С. О. Терміни і поняття «цивільна оборона» та «цивільний захист»: етимологічні та логіко-семантичні аспекти / С. О. Андреев // Вісник Нац. ун-ту цивіл. захисту України. – Х. : Вид-во НУЦЗУ. – 2016. – Вип. 2 (5). – С. 283–297. – (Серія «Державне управління»).
70. Андреев С. О. Ухвалення Кодексу цивільного захисту України: реванш системи цивільної оборони чи її остаточна ліквідація? / С. О. Андреев // Безпека життєдіяльності та цивільний захист: шляхи вдосконалення викладання : зб. матеріалів конф. (м. Луганськ, 28 берез. 2013 р.). – Луганськ : Вид-во Луган. обласної універсальної наук. бібліотеки ім. О. М. Горького, 2013. – С. 9–16.
71. Андреев С. О. Формування інституціональних засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні як суб'єктів забезпечення цивільного захисту / С. О. Андреев // Вісник Нац. ун-ту цивіл. захисту України. – Х. : Вид-во НУЦЗУ. – 2016. – № 1 (4). – С. 223–235. – (Серія «Державне управління»).
72. Андреев С. О. Цивільна оборона та/або захист критичної інфраструктури в Україні у контексті визначення стратегічних цілей і пріоритетів державного управління / С. О. Андреев // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ. – 2016. – № 2 (66). – С. 35–39.
73. Андреев С. О. Цивільний захист як напрям державної політики з питань національної безпеки: аналіз законодавчих новацій / С. О. Андреев // Стратегічні пріоритети : наук.-аналіт. щокварт. зб. – К. : Нац. ін-т стратег. досліджень. – 2015. – № 4 (37). – С. 24–28. – (Серія «Політика»).
74. Андреев С. О. Шляхи вдосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління у сфері цивільного захисту на регіональному рівні / С. О. Андреев // Шляхи підвищення якості викладання нормативних навчальних дисциплін «Безпека життєдіяльності» і «Цивільний захист» у вищих навчальних закладах І–ІV рівнів акредитації Луганської області : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Луганськ, 23 берез. 2011 р.). – Луганськ : Вид-во ДЗ «Луган. держ. мед. ун-т», 2011. – С. 6–10.

75. Артхашастра или наука политики / пер. с санскрита подг. В. И. Капьянов. – М. : Изд-во АН СССР, 1959. – 796 с.
76. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник / Г. В. Атаманчук. – 2-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2011. – 525 с.
77. Бабурин С. Н. Стратегия национальной безопасности России : теоретико-методологические аспекты / С. Н. Бабурин, М. И. Дзалиев, А. Д. Урсул : монографія. – М. : Магистр ; НИЦ Инфра-М, 2014. – 512 с.
78. Байда С. Оценка возможности инициирования мега-катастроф с применением существующих технических средств и технологий и экспертиза случаев их применения / С. Байда // Стратегия гражданской защиты : проблемы и исследования. – 2010. – Т. 2, № 1 (2). – С. 23–44.
79. Байда С. Угрозы военно-политического характера и социальной нестабильности в России и меры противодействия / С. Байда // Успешность развития социальных систем и государственная политика и управление : сб. материалов Всерос. науч.-общ. конф. (г. Москва, 28 ноября 2014 г.). – М. : Наука и политика, 2015. – С. 494–504.
80. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
81. Бельский А. Спасательная служба в Финляндии / А. Бельский // Гражданская защита. – 1998. – № 6. – С. 60–64.
82. Безпека у надзвичайних ситуаціях. Терміни та визначення основних понять. ДСТУ 3891-99. – [Чинний від 2000-01-01]. – К. : Держстандарт України, 1999. – 21 с. – (Державний стандарт України).
83. Белков О. В. О новых подходах в организации и ведении гражданской обороны / О. В. Белков // Проблемы развития и совершенствования гражданской обороны Российской Федерации в современных условиях : материалы Всерос. конф., 8-9 апреля 2004 г. – М. : ФГУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2004. – С. 123–127.
84. Белевцева В. В. Організаційно-правове забезпечення адміністративно-правових режимів у сфері державної безпеки України : монографія / В. В. Белевцева ; Нац. акад. правових наук України. НДІ інформатики і права. – Х. : Право, 2013. – 349 с.
85. Бірюков Д. С. Державне-приватне партнерство у сфері попередження та реагування на надзвичайні ситуації / Д. С. Бірюков // Стратегічні пріоритети : наук.-аналіт. щокварт. зб. – К. : Нац. ін-т стратег. досліджень. – 2014. – № 1 (30). – С. 164–168.
86. Бірюков Д. С. Забезпечення інституційних основ підтримки прийняття рішень щодо попередження, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій : аналіт. записка (2009) / Д. С. Бірюков ; НІСД. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1534/>.
87. Бірюков Д. С. Особливості дослідження «м'яких» загроз національній безпеці сучасної України / Д. С. Бірюков // «Гілея» (наук. вісн.) : зб. наук. пр. – К., 2013. – Вип. 79 (№ 12). – С. 263–266.
88. Бірюков Д. С. Політичні аспекти прийняття рішень у сфері цивільного захисту в Україні / Д. С. Бірюков, О. Я. Лещенко // «Гілея» (наук. вісн.) : зб. наук. пр. – К., 2015. – Вип. 101. – С. 468–471.
89. Бобро Д. Г. Визначення критеріїв оцінки та загрози критичній інфраструктурі / Д. Г. Бобро // Стратегічні пріоритети : наук.-аналіт.

- шокварт. зб. – К. : Нац. ін-т стратег. досліджень. – 2015. – № 4 (37). – С. 83–93. – (Серія «Економіка»).
90. Бовыкин Д. Промышленная революция / Дмитрий Бовыкин. – Режим доступу : <https://postnauka.ru/faq/48275>.
91. Бордак С. С. О возможности развития гражданской обороны в Республике Беларусь путем создания единой государственной системы гражданской защиты / С. С. Бордак, М. Н. Субботин, М. М. Тихонов // Вестник КИИ МЧС Республики Беларусь. – 2015. – № 2 (22). – С. 87–92.
92. Бродель Ф. Матеріальна цивілізація, економіка і капіталізм XV–XVIII ст. / Фернан Бродель ; [пер. з фр. Григорія Філіпчука]. – К. : Основи, 1997. – Т. 1–3.
93. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.
94. Ващекин Н. П. Экономическая безопасность: институциональный подход : монография / Н. П. Ващекин, М. И. Дзлиев, А. Д. Урсул. – М. : Изд-во МГУК, 2000. – 320 с.
95. Веблен Т. Теория праздного класса : The theory of the leisure class. An economic study of institutions / Веблен Торстейн Бунде ; [пер. с англ., вступ. ст. и прим. С. Г. Сорокиной ; общ. ред. В. В. Мотылева]. – Изд. 4-е. – М. : ЛИБРОКОМ, 2011. – 365 с.
96. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова – К. : ВД «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
97. Висновок Головного науково-експертного управління управління апарату Верховної Ради України від 18 трав. 2012 р. до проекту Кодексу цивільного захисту України від 2 квіт. 2012 р. № 10294. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43014.
98. Владимирский В. К. Сравнительный анализ правовых норм России и Беларуси в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера / В. К. Владимирский // Информ. сб. ЦСИ ГЗ МЧС России, 2000. – № 2. – С. 80–92.
99. Владимиров В. А. Вопросы теории гражданской защиты: предметная область гражданской защиты и ее моделирование / В. А. Владимиров, В. И. Измалков // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. – 2013. – № 1, т. 3. – С. 336–350. – Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/voprosy-teorii-grazhdanskoj-zaschity-predmetnaya-oblast-grazhdanskoj-zaschity-i-ee-modelirovanie>.
100. Владимиров В. А. Гражданская защита как дальнейший этап развития гражданской обороны / В. А. Владимиров // Стратегия гражданской защиты : проблемы и исследования. – 2012. – Т. 2. – № 1. – Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/grazhdanskaya-zaschita-kak-dalneyshiy-etap-razvitiya-grazhdanskoj-oborony>.
101. Владимиров В. А. Гражданская защита / В. А. Владимиров ; под общ. ред. Р. Х. Цаликова. – М. : МЧС России, 2012. – 136 с.
102. Владимиров В. А. Национальная безопасность и гражданская защита / В. А. Владимиров, Б. И. Черничко // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исслед. – 2012. – № 1, т. 2. – С. 501–511. – Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnaya-bezopasnost-i-grazhdanskaya-zaschita>.

103. Владимиров В. А. Общие теоретические и научно-методические основы гражданской защиты. – Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. – 2013. – № 1, т. 3. – С. 570–579. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/obschie-teoreticheskie-i-nauchno-metodicheskie-osnovy-grazhdanskoy-zashity>.

104. В об'єднанні МНС і МВС дуже важливо не застрягтидесь між СРСР і Європою, – міністр Балоба, 28 грудня 2011 р. – Режим доступа : http://galinfo.com.ua/news/v_obiednanni_mns_i_mvs_duzhe_vazhlyvo_ne_zastryagty_des_mizh_srsr_i_yevropoyu_ministr_baloga_101520.html.

105. Воробьев Ю. Актуальные проблемы гражданской защиты / Ю. Воробьев // Проблемы анализа риска. – 2006. – Т. 3, № 2. – С. 108–117.

106. Воробьев Ю. Л. Национальная безопасность и управление стратегическими рисками в России / Ю. Л. Воробьев // Стратегия гражданской защиты : проблемы и исследования. – 2013. – № 2, т. 3. – С. 95–104. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnaya-bezopasnost-i-upravlenie-strategicheskimi-riskami-v-rossii#ixzz30Tyt75h2>.

107. Воробьев Ю. Л. Современные войны и гражданская оборона / Ю. Л. Воробьев // Стратегия гражданской защиты : проблемы и исследования. – 2012. – Вып. 1, т. 2. – С. 791–810. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyye-voyny-i-grazhdanskaya-oborona>.

108. Всеобщая декларация прав человека : принята и провозглашена в резолюции 217 А (III) ГА ООН от 10 дек. 1948 г. – Режим доступа : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

109. Гай. Институции / [пер. с лат. Ф. Дыдынского ; под. ред. В. А. Савельева, Л. Л. Кофанова]. – М. : Юрист, 1997. – 368 с.

110. Государственное управление в сфере национальной безопасности : словарь-справочник / [состав. : Г. П. Сытник и др.]; под общ. ред. Г. П. Сытника. – К. : НАГУ, 2012. – 496 с.

111. Государственный стандарт ГОСТ Р 22.0.02–94 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения основных понятий». – Режим доступа : <http://protect.gost.ru>.

112. Государственный стандарт Республики Беларусь «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения основных понятий» СТБ 1429-2003 (ГОСТ Р 22.0.02-94). – Режим доступа : <http://www.tnpa.by/ViewFileText.php?UrlRid=9739&UrlOnd=%D1%D2%C1%201429-2003>.

113. Государственный стандарт Республики Беларусь «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Биолого-социальные чрезвычайные ситуации. Термины и определения» ГОСТ 22.0.04-97. – Режим доступа : <http://www.tnpa.by/KartochkaDoc.php?UrlRN=18511&UrlIDGLOBAL=18511>.

114. Гражданская защита : энциклопедия : в 4 т. Т. I (А–И) (изд. 3-е, перераб. и доп.) / под общ. ред. В. А. Пучкова ; МЧС России. – М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2015. – 666 с.

115. Гражданская защита : энциклопедия : в 4 т. Т. II (К–О) (изд. 3-е, перераб. и доп.) ; под общ. ред. В. А. Пучкова ; МЧС России. – М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2015. – 624 с.

116. Гражданская защита : энциклопедия : в 4 т. Т. III (П–С) (изд. 3-е, перераб. и доп.) ; под общ. ред. В. А. Пучкова ; МЧС России. – М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2015. – 658 с.

117. Гражданская защита : энциклопедия : в 4 т. Т. IV (Т–Я) (изд. 3-е, перераб. и доп.) ; под общ. ред. В. А. Пучкова ; МЧС России. – М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2015. – 496 с.
118. Гражданская защита : энцикл. слов. (изд. 3-е, перераб. и доп.) ; под общ. ред. В. Пучкова / МЧС России. – М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2015. – 664 с.
119. Гражданская оборона. – М. : Воениздат, 1976. – 384 с.
120. Гречанинов В. Ф. Аналіз функціонування цивільного захисту у сучасних умовах та деякі пропозиції щодо його удосконалення / В. Ф. Гречанинов, В. В. Бегун // Збірник наук. пр. Харк. ун-ту повітр. сил. – 2015. – Вип. 1 (42). – С. 120–125.
121. Григоренко Н. В. Розвиток системи надання державних послуг у сфері цивільного захисту: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Григоренко Наталія Володимирівна. – Х., 2015. – 223 с.
122. Гуков А. А. Организационно-правовые основы деятельности местной противовоздушной обороны НКВД – МВД СССР (1932–1960 гг.): историко-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. – М., 2006. – 191 с.
123. Гущин В. В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. – М., 1998. – 448 с.
124. Даник Ю. Г. Національна безпека : запобігання критичним ситуаціям / Ю. Г. Даник, Ю. І. Катков, М. Ф. Пічутін. – Житомир : Рута, 2006. – 387 с.
125. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / [Шемшученко Ю. С., Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф. та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрид. думка, 2010. – 496 с.
126. Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Накази (з основної діяльності). Наказ від 13.04.2016 № 175 «Про внесення змін до установчих документів територіальних органів ДСНС України». – Режим доступу : <http://www.dsns.gov.ua/ua/Nakazi/45074.html>.
127. Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Реформування. Організація заходів цивільного захисту під час реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. – Режим доступу : <http://www.dsns.gov.ua/ua/Organizaciya-zahodiv-civilnogo-zahistu.html>.
128. Державне управління в країнах Стародавнього Сходу : навч. посіб. / [В. В. Омельчук (керівник авт. кол.) та ін. ; авт. передм. Ю. С. Шемшученко]. – К. : Леся, 2015. – 619 с.
129. Державне управління : європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер'янов В. Б., Дерещ В. А., Школик А. М. та ін. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.
130. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні : нормативно-правовий аспект: монографія / [В. П. Садковий, А. В. Ромін, О. О. Островерх, С. М. Домбровська]. – Х. : Оберіг, 2013. – 190 с.
131. Державний класифікатор України. Державний класифікатор надзвичайних ситуацій. ДК 019 – 2001. – [Чинний від 2002-03-01]. – К. : Держстандарт України. – 2002. – 16 с.
132. 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.

133. Дзлиев М. И. Проблемы безопасности: теоретико-методологические аспекты : монография / М. И. Дзлиев, А. Л. Романович, А. Д. Урсул, – М. : Изд-во МГУК ; ИД «Друг», 2001. – 195 с.
134. Дзюндзюк В. Б. Предметна сфера науки державного управління / В. Б. Дзюндзюк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». – 2011. – № 1. – С. 9–18.
135. Директива СЕВЕЗО (SEVESO) (Директива 82/501/ЕЕС). – Режим доступу : <http://pprdeast2.eu/ru/approximation-to-eu/seveso-directive/>.
136. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серп. 1949 р., що стосується захисту жертв збройних конфліктів не міжнародного характеру (Протокол II), від 8 черв. 1977 р. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_200.
137. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серп. 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 черв. 1977 р. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_199.
138. Донських М. П. Деякі аспекти організації цивільного захисту на суб'єктах господарювання / М. П. Донських, В. М. Решетнік // Державне управління: теорія та практика. – 2015. – № 2. – Режим доступу : http://www.e-patp.academy.gov.ua/2015_2/5.pdf.
139. Древние цивилизации / С. С. Аверинцев, В. П. Алексеев, В. Г. Ардзинба и др. ; под общ. ред. Г. М. Бонгард-Левина. – М. : Мысль, 1989. – 479 с.
140. Дюнан А. Воспоминание о битве при Сольферино (Souvenir de Solferino) / [пер. с фр. С. Н. Норман ; вступ. ст. Пьера Буассье ; под ред. А. П. Плетнева] ; препринт. воспроизведение текста 1904 г. Место вып. оригинального издания С.-Петербург, типография Исидора Гольдберга. – М. : МККК, 2015. – 84 с.
141. Еволюція норм міжнародного гуманітарного права щодо захисту цивільного населення : роз'яснення Міністерства юстиції України від 10 берез. 2011 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-11>.
142. Економічні привілеї міста Львова XV–XVIII ст. : привілеї та статuti ремісничих цехів і купецьких корпорацій / [упор. М. Капраль ; наук. ред. Я. Дашкевич, Р. Шуст]. – Львів : МГКО «Документальна скарбниця Львова» ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка; Львів. відділення Ін-ту української археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського НАН України. – LI с. – 816 с.
143. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [наук.-ред. кол. : Ю. Ковбасюк (голова) та ін.] ; НАДУ при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. Іжа (співголова), В. Бодров (співголова) та ін., 2011. – 648 с.
144. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / [наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.] ; НАДУ при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. колегія : І. А. Грицяк (співгол.), Ю. П. Сурмін (співгол.) та ін. – 764 с.
145. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.] ; НАДУ при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / [наук.-ред. кол. : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін.]. – 2011. – 692 с.

146. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.] ; НАДУ при Президентіві України. – К. : НАДУ, 2011. –.– Т. 8 : Публічне врядування / [наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін.] ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентіві України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
147. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентіві України. – К. : НАДУ, 2011. –.– Т. 1 : Теорія державного управління / [наук.-ред. кол. : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін.]. – 2011. – 748 с.
148. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
149. Європейська хартія місцевого самоврядування / ратифіковано Законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 39. – Ст. 1418.
150. Жаворонкова Н. Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера / Н. Г. Жаворонкова ; под общ. ред. И. О. Красновой. – М. : ИД «Юриспруденция», 2007. – 168 с.
151. Жердев Е. Гражданская оборона или гражданская защита? История вопроса / Е. Жердев // Основы безопасности жизнедеятельности. – 2010. – № 10. – С. 3–10.
152. Жилинский В. В. Правовое обеспечение национальной безопасности в чрезвычайных условиях : дис. ... канд. юрид. наук : 05.26.02 / Жилинский В. В.; [место защиты : Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ]. – М., 2007. – 168 с.
153. Жукова Л. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Л. А. Жукова. – К., 2007. – 212 с.
154. Жукова Л. А. Удосконалення термінологічної системи державного управління у сфері цивільного захисту / Л. А. Жукова // Вісник НАДУ. – 2005. – № 1. – С. 50–56.
155. Жукова Л. А. Щодо термінології у сфері цивільного захисту / Л. А. Жукова // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2004. – № 4. – С. 46–52.
156. Законодавчі та інші нормативно-правові акти сфери компетенції ДСНС. – Режим доступу : <http://www.dsns.gov.ua/ua/Zakonodavstvo.html>.
157. Законодательное обеспечение защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций : монография / под общ. ред. В. Пучкова / МЧС Рос. сии. – М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2012. – 312 с.
158. Закон Республики Беларусь «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателя» от 22 июня 2001 г. № 39-З. – Режим доступу : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10100039>.
159. Закон Республики Беларусь «О гражданской обороне» от 27 нояб. 2006 г. № 183-З. – Режим доступу : http://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_grazhdanskoj_oborone.htm.

160. Закон Республики Беларусь «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 5 мая 1998 г. № 141-З. – Режим доступу : <http://www.pravoby.info/docum09/part30/akt30020.ht>.
161. Закон Республики Беларусь «Об органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь» от 16 июля 2009 г. № 45-З. – Режим доступу : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10900045>.
162. Закон Республики Казахстан «О гражданской защите» от 11 апр. 2014 г. № 188-V ЗРК. – Режим доступу : <http://www.pavlodar.com/zakon/?all=all&dok=0558>.
163. Законы Ману / [пер. С. Д. Эльмановича, провер. и испр. Г. Ф. Ильиным]. – М. : Наука ; Ладомир, 1992.
164. Засунько С. С. Адміністративно-правове регулювання у сфері забезпечення техногенної безпеки в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. С. Засунько ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2006. – 246 с.
165. Зауваження Головного юридичного управління від 6 лип. 2012 р. та від 2 жовт. 2012 р. до проекту Кодексу цивільного захисту України від 2 квіт. 2012 р. № 10294. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43014.
166. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні : аналіт. доп. / Д. С. Бірюков, С. І. Кондратов, О. І. Насвіт, О. М. Суходол. – К. : НІСД, 2015. – 35 с. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_table/Green%20Paper%20on%20CIP_ua.pdf.
167. Зокоев В. А. Гражданская оборона как составная часть системы национальной безопасности страны / В. А. Зокоев // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации : науч.-аналит. журн. – СПб. : С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2013. – № 2 (19). – С. 45–51.
168. Иззатдуст Э. С. Национальная безопасность России : институциональный контекст и человеческое измерение / Э. С. Иззатдуст ; Акад. упр. МВД России. – М. : Academia, 2010. – 255 с.
169. Измалков В. Современные взгляды на стратегию гражданской защиты / В. Измалков // Стратегия гражданской защиты : проблемы и исследования. – 2014. – Т. 2, № 2. – С. 163–170. – Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyye-vzglyady-na-strategiyu-grazhdanskoj-zaschity>.
170. История древнего мира / под ред. И. М. Дьяконова, В. Д. Нероновой, И. С. Свенцицкой. – Изд. 3-е, испр. и доп. – М. : Наука ; Глав. ред. Изд-ва восточ. лит., 1989. – Кн. 1 : Ранняя древность / [отв. ред. И. М. Дьяконов]. – 470 с.
171. Інформаційно-аналітична довідка про надзвичайні ситуації в Україні, що сталися впродовж 2014 року. – Режим доступу : <http://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-za-kvartal/43867.html>.
172. Інформаційно-аналітична довідка про надзвичайні ситуації в Україні, що сталися впродовж 2015 року. – Режим доступу : <http://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-za-kvartal/44615.html>.
173. Інформаційно-аналітична довідка про виникнення НС в Україні протягом 9 місяців 2016 року. – Режим доступу : <http://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-za-kvartal/53575.html>.
174. Інформація про стан та проблеми функціонування єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного

та природного характеру. – Режим доступу : http://www.mns.gov.ua/content/program_KMU_inform.html

175. Капелюшников Р. И. Неоинституционализм / Концепция институциональной эволюции Д. Норта. – Режим доступу : <http://www.libertarium.ru/10621>.

176. Маркс К. Капитал / Карл Маркс. – Т. 1, гл. 24 : Так называемое первоначальное накопление. – С. 725–773. – Режим доступу : <http://www.esperanto.mv.ru/Marksismo/Kapital1/index.html>.

177. Качинський А. Б. Безпека, загрози і ризик: наукові концепції та математичні моделі / А. Б. Качинський. – К., 2004. – 472 с.

178. Качинський А. Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення : (монографія) / А. Б. Качинський. – К. : НІС, 2001. – 312 с.

179. К вопросу о понятии и сущности гражданской защиты / [Кучеренко С. В., Пантелеев В. А., Перевощиков В. Я., Сегаль М. Д.] // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций. – М. : ВИНТИ. – 2010. – № 2. – С. 4–9.

180. Клименко Н. Г. Державне управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні: від цивільної оборони до цивільного захисту (1991–2012 роки) / Н. Г. Клименко // Державне управління: удосконалення та розвиток : електрон. наук. фахове вид. Академії муніципального управління. – 2014. – № 3. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=687>.

181. Клименко Н. Г. Єдина державна система цивільного захисту: складові, завдання та режими функціонування / Н. Г. Клименко // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 3. – С. 95–100.

182. Клименко Н. Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Клименко Наталья Григорівна. – К., 2008. – 225 с.

183. Клименко Н. Г. Постійно діючі органи з координації діяльності органів виконавчої влади з техногенно-екологічної безпеки, захисту населення і територій, запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в Україні (1993–2015 роки) / Н. Г. Клименко // Державне управління: удосконалення та розвиток : електрон. наук. фахове вид. Академії муніципального управління. – 2015. – № 9. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=887>.

184. Кодекс України про адміністративні правопорушення. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page12>.

185. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовт. 2012 р. № 5403–VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

186. Козлов А. В. Функция российского государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций / А. В. Козлов // Вестник Волгogr. гос. ун-та. Сер. 5 (Юриспруд.). – 2011. – № 1 (14) . – С. 239–243.

187. Козлов А. В. Функция Российского государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций : вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Козлов. – Волгоград, 2011. – 200 с.

188. Колотилова К. Н. Становление контрольно-надзорной функции государства в сфере обеспечения пожарной безопасности в древнерусском праве / К. Н. Колотилова // Вестник Челяб. гос. ун-та. Секция «Право». – 2010. – № 33 (214), вып. 26. – С. 82–84.

189. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року / ратифіковано Законом України від 17 лип. 1997 р. № 475/97-ВР. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

190. Конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12 серп. 1949 р. (м. Женева). – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_154.
191. Кондратюк В. «Цивільна оборона» чи «цивільний захист»? / В. Кондратюк // Надзвичайна ситуація. – 2006. – № 7. – С. 46–49.
192. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії ВРУ 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
193. Концепция создания и развития Российской системы гражданской защиты до 2020 года. – Режим доступу : <http://www.41.mchs.gov.ru/folder/517440>.
194. Корнейчук Ю. Тенденции развития спасательных сил / Ю. Корнейчук, А. Костров // Гражданская защита. – 2005. – № 2. – С. 21–24.
195. Костенко В. Модернізація державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : Вид-во ДРІДУ НАДУ. – 2013. – № 4 (19). – С. 107–115.
196. Костров А. В. Гражданская защита: кодификация законодательства / А. В. Костров, Р. Р. Насыров // Гражданская защита. – 2009. – № 10. – С. 38–41.
197. Костров А. В. Защита населения и территорий: семантический анализ, синтез и формализация ключевых терминов / А. В. Костров, А. А. Ткачева // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – 2000. – № 6. – С. 24 – 48.
198. Костров А. В. К разработке новой концепции развития нормативной правовой базы в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций / Костров А. В., Сосунов И. В. // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций / ВИНТИ РАН. – 2013. – № 2. – С. 18–26.
199. Костров А. В. К систематизации законодательной базы создания, деятельности и развития объединенной спасательно-защитной системы / Костров А. В. // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций / ВИНТИ РАН. – 2013. – № 3. – С. 4–18.
200. Костров А. В. Организационно-правовые проблемы интеграции государственных спасательно-защитных систем / Костров А. В. // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций / ВИНТИ РАН. – 2012. – № 2. – С. 7–30.
201. Котуков О. А. Феномен глобалізації та його вплив на сучасне державне управління / О. А. Котуков // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». – 2014. – № 1 (45). – С. 24–34. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2014-1/doc/1/03.pdf>.
202. Крюкова Л. В. Становление и развитие местной противовоздушной обороны (МПВО) на Ставрополье : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02. – Пятигорск, 2010. – 209 с.
203. Кузнецов В. О социологическом преодолении фундаментального противоречия между свободой человека и его безопасностью // Безопасность Евразии. – 2003. – № 2. – С. 7–53.
204. Кузнichenko С. О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : монографія / С. О. Кузнichenko ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2014. – 230 с.
205. Кузнichenko С. О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» : наук.-практ. комент. / С. О. Кузнichenko ; Одес. держ. ун-т внутр. справ. – Х. : Право, 2015. – 162 с.

206. Кузнiченко С. О. Надзвичайнi адмiнiстративно-правовi режими : монографiя / Кузнiченко С. О. ; Крим. юрид. iн-т Одес. держ. ун-ту внутр. справ. – Сiмф. : Кримнавчпеддержвидав, 2010. – 272 с.

207. Кузнiченко С. О. Становлення та розвиток iнституту надзвичайних адмiнiстративно-правових режимiв в Укraiнi : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Кузнiченко С. О. ; Крим. юрид. iн-т Одес. держ. ун-ту внутр. справ. – Сiмферополь, 2010. – 478 арк.

208. Кузовников В. М. Философия и методологические проблемы науки гражданская защита и практики : монография / В. М. Кузовников, А. В. Бобылев. – Изд. 3-е, доп. – Астрахань : Волга, 2013. – 93 с.

209. Кузьмин В. П. Принцип системности в теории и методологии К. Маркса / В. П. Кузьмин. – М. : Политиздат, 1986. – 398 с.

210. Кулеба О. М. Системно-правова характеристика управлiння цивiльним захистом в Укraiнi / О. М. Кулеба // Адмiнiстративне право i процес. – 2014. – № 2 (8). – С. 238–245. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-8-2014/item/306>.

211. Кулеба О. М. Становлення та розвиток системи цивiльного захисту на територiї Укraiнi / О. М. Кулеба // Держава i право. Юридичнi i полiтичнi науки. – 2013. – Вип. 60. – С. 134–140.

212. Кутинов О. Гражданская оборона в странах НАТО / О. Кутинов // Зарубежное военное обозрение. – 2012. – № 5. – С. 12–19.

213. Лещенко О. Я. Вплив заходiв, передбачених Концепцiєю реформування мiсцевого самоврядування та територiальної органiзацiї влади в Укraiнi, на дiяльнiсть єдиної державної системи цивiльного захисту, органiв управлiння та пiдроздiлiв ДСНС Укraiнi / О. Я. Лещенко // XIII Мiжнародний виставковий форум «Технологiї захисту / ПожТех-2014» : матерiали 16-ої Всеукр. наук.-практ. конф. рятувальникiв (м. Киiв, 23–24 вересня 2014 р.). – К. : IDУЦЗ, 2014. – С. 385–391.

214. Лещенко О. Я. Питання забезпечення цивiльного захисту в зонах воєнно-полiтичного конфлiкту: досвiд Укraiнi в умовах «гiбридної вiйни» / О. Я. Лещенко // Вiсник Днiпропетр. ун-ту. Серiя : Фiлософiя. Соцiологiя. Полiтологiя. – 2015. – № 5. – С. 228–237. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdufsp_2015_5_31.

215. Лобанов Д. Швейцарский корпус помощи при катастрофах / Д. Лобанов // Гражданская защита. – 2001. – № 2. – С. 26–27.

216. Майстро С. В. Нормативно-правовий механiзм державного управлiння системою цивiльного захисту в Укraiнi / С. В. Майстро, О. О. Труш // Актуальнi проблеми державного управлiння. – 2014. – № 2. – С. 156–162. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2014_2_22.

217. Малган Дж. Искусство государственной стратегии. Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага / Дж. Малган ; [пер. с англ. Ю. Каптуревского ; под науч. ред. Я. Охонько]. – М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2011. – 472 с.

218. Мамонова В. В. Методологiя управлiння територiальним розвитком : [монографiя] / В. В. Мамонова – Х. : Вид-во ХарПi НАДУ «Магiстр», 2006. – 196 с.

219. Мамутов В. К. Кодификация : сб. науч. тр. / В. К. Мамутов. – К. : Юринком Интер, 2011. – 248 с.

220. Международное научно-техническое сотрудничество государств – участников СНГ в области обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях / В. А. Владимиров, Н. И. Бурдаков, А. А. Надубов [та ін.] // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – М. : ВИНТИ. – 1995. – № 4. – С. 16–21.
221. Мережа розподілених ситуаційних центрів як інформаційно-аналітична та організаційна основа управління захистом критичної інфраструктури / А. О. Морозов, В. М. Білоконь, В. В. Вишневський, М. Й. Железняк / Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні : зб. матеріалів міжнар. експерт. нарад // упоряд. Д. С. Бірюков, С. І. Кондратов ; за заг. ред. О. М. Суходолі. – К. : НІСД, 2015. – 176 с.
222. Методологія державного управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. авт. кол.), Д. О. Безносенко, С. В. Бутівченко та ін. ; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 196 с.
223. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права / ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19 жовт. 1973 р. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
224. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права / ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовт. 1973 р. № 2148-VIII. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_042.
225. Мосов С. П. Роль і завдання цивільної оборони в сучасних війнах / С. П. Мосов // Пожежна безпека: теорія і практика : зб. наук. пр. – Черкаси : АПБ ім. Героїв Чорнобиля, 2010. – № 5. – С. 91–95.
226. Мосов С. П. Цивільна оборона у системі оборони та національної безпеки України / С. П. Мосов // Пожарна безпека: теорія і практика : зб. наук. пр. – Черкаси : АПБ ім. Героїв Чорнобиля, 2009. – № 4. – С. 76–78.
227. Моця О. П. Дитинець // Енциклопедія історії України / редкол. : В. А. Смолій та ін. ; Ін-т історії України НАН України. – К. : Наук. думка, 2004. – Т. 2 : Г – Д. – С. 518 с.
228. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2013 році. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2013/7.pdf>.
229. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2012 році. Розділ 8. Актуальні проблеми техногенної та природної безпеки. Шляхи та способи їх розв'язання. – Режим доступу : <http://undicz.dsns.gov.ua/ua/Nacionalna-dopovid-pro-stan-tehnogennoyi-ta-prirodnoyi-bezpeki-v-Ukrayini.html>.
230. Національний класифікатор. Класифікатор надзвичайних ситуацій. ДК 019:2010. – [Чинний від 2011-01-01]. – К. : Держспоживстандарт України. – 2010. – 19 с.
231. Национальный стандарт Российской Федерации «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Биолого-социальные чрезвычайные ситуации. Термины и определения» ГОСТ Р 22.0.04-95. – Режим доступу : http://www.complexdoc.ru/ntdpdf/486037/bezopasnost_v_chrezvychainykh_situatsiyakh_biologo-sotsialnye_chrezvychainy.pdf.
232. Национальный стандарт Российской Федерации «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Культура безопасности жизнедеятельности. Термины и определения» ГОСТ Р 22.3.08-2014. – Режим доступу : <http://protect.gost.ru>.

233. Национальный стандарт Российской Федерации «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Менеджмент риска чрезвычайной ситуации. Термины и определения» ГОСТ Р 55059-2012. – Режим доступа : <http://protect.gost.ru>.
234. Немченко С. Б. Становление функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Российской империи / С. Б. Немченко, А. А. Смирнова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2015. – № 4. – С. 68–75.
235. Нижник Н. Р. Національна безпека України. (методологічні аспекти, стан, тенденції розвитку) : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник, В. Т. Білоус ; за заг. ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. – Ірпінь, 2000. – 304 с.
236. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
237. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Дуглас Норт ; пер. с англ. А. Н. Нестеренко ; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. – М. : Фонд экон. кн. «Начала», 1997. – 180 с.
238. Одокієнко С. М. Аналіз виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в Україні / С. М. Одокієнко, Л. А. Тарандушка, І. А. Жирякова // Пожежна безпека : теорія і практика. – 2013. – № 15. – С. 115–123.
239. Оперативное управление мероприятиями РСЧС / Сборник лекц. для руководящего состава МЧС России. Кн. 1 / под общ. ред. В. Ф. Мищенко. – Изд. 2-е, доп. и перераб. – М. : ИПП «КУНА», 2003. – С. 73.
240. Основи європейської та євроатлантичної інтеграції України : навч. посіб. / [В. В. Говоруха, В. Г. Бульба, Ю. П. Сурмін та ін.] ; за заг. ред. акад. НАН України, д.т.н. В. П. Горбуліна – К. : НВЦ «Євроатлантикінформ», 2006. – 416 с.
241. Основные мировые тенденции развития систем антикризисного управления и обоснование предложений по формированию государственной политики в области защиты населения и территорий на период до 2010 года / [Ю. Г. Шпаковский, В. П. Малышев, Э. Я. Богатырев и др.] // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. – 2013. – № 2, т. 3. – С. 538–561. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/>.
242. Основы единой государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2020 года / утв. Президентом Рос. Федерации 3 сент. 2011 г. № Пр-2613. – Режим доступа : <http://37.mchs.gov.ru/document/2394508>
243. От МПВО к гражданской защите (исторический очерк) / [Владимиров В. А., Воробьев Ю. Л., Долгин Н. Н. та ін.]. – М. : УРСС, 1998. – 336 с.
244. От МПВО к гражданской защите. Страницы из истории МПВО–ГО–РСЧС субъектов Российской Федерации / сост. В. А. Владимиров, Н. Н. Долгин, Ф. Г. Маланичев ; МЧС России. – М. : Ин-октаво, 2004. – 352 с.
245. Петков В. П. Адміністративно-правовий механізм забезпечення безпеки особи : навч. посіб. / В. П. Петков, О. І. Дубенко ; МВС України. – К. : КНТ, 2011. – 152 с.
246. Питання Державної інспекції техногенної безпеки України : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 392/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1229.

247. Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій : Постанова КМУ від 25 квіт. 2014 р. № 120 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 35. – Ст. 931.

248. Питання Штабу цивільної оборони України : Постанова КМУ від 29 черв. 1992 р. № 356. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/356-92-%D0%BF>.

249. План підготовки проектів наказів Міністерства внутрішніх справ України у Державній службі України з надзвичайних ситуацій на 2016 рік. – Режим доступу : <http://www.dsns.gov.ua/ua/Zakonotvorcha-diyalnist.html>.

250. Погрібна В. Л. Соціологія професіоналізму : монографія / В. Л. Погрібна. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2008. – 336 с.

251. Подскальна О. А. Система цивільної оборони в Республіці Польща та українсько-польське співробітництво в контексті євроінтеграції України / О. А. Подскальна // Вісник Нац. ун-ту цивіл. захисту України. – Х. : Вид-во НУЦЗУ. – 2016. – Вип. 2 (5). – С. 316–324. – (Серія «Державне управління»).

252. Положення про Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Рівненській області / затв. наказом ДСНС України від 13 квіт. 2016 р. № 175. – Режим доступу : <http://rivne.dsns.gov.ua/ua/Polozhennya.html>.

253. Положення про Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Харківській області (нова редакція) / затв. наказом ДСНС України від 13 трав. 2016 р. № 175. – Режим доступу : <http://kharkiv.dsns.gov.ua/ua/Polozhennya.html>.

254. Положення про Департамент цивільного захисту населення Сумської обласної державної адміністрації (нова редакція) / затв. розпорядженням голови Сумської обласної державної адміністрації від 3 жовт. 2014 р. № 434-ОД. – Режим доступу : <http://www.uns.sm.gov.ua/index.php/uk/2013-04-18-21-27-14>.

255. Положення про Сектор адміністративно-господарського забезпечення та мобілізаційної роботи Держатомрегулювання. – Режим доступу : <http://www.snrc.gov.ua/nuclear/doccatalog/document?id=325144>.

256. Положення про Управління ДСНС України у Сумській області / затв. наказом ДСНС України від 4 лютого 2013 р. № 3. – Режим доступу : <http://sumy.dsns.gov.ua/ua/Struktura.html>.

257. Порфирьев Б. Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях: анализ методологии и проблемы организации / Б. Н. Порфирьев. – М. : Наука, 1991. – 136 с.

258. Постановление Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 19 февр. 2003 г. № 17. – Режим доступу : <http://pravo.newsby.org/belarus/postanov21/pst486/index.htm>.

259. Постановление Правительства Республики Казахстан «Об установлении классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 2 июня 2014 г. № 756. – Режим доступу : http://www.emer.gov.kz/?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=17.

260. Постановление Правительства Российской Федерации «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 мая 2007 г. № 304. – Режим доступу : <http://base.garant.ru/12153609/>.

261. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10 апр. 2001 г. № 495 «О Государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». – Режим доступу : <http://laws.newsby.org/documents/sovetm/pos11/sovmin11263.htm>.

262. Постановление Совета Министров СССР «О создании Государственной общесоюзной системы по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях» от 15 дек. 1990 г. № 1282. – Режим доступу : http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_17801.htm.

263. Постановление Совета Министров СССР «Об утверждении Временного положения о Государственной комиссии Совета Министров СССР по чрезвычайным ситуациям» от 21 нояб. 1990 г. № 1175. – Режим доступу : <http://lawru.info/dok/1990/11/21/n1176927.htm>.

264. Правовые основы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций : электрон. учеб. пособие. – Режим доступу : <http://www.obzh.ru/pre/1-4.html>.

265. Пригожин И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой : [пер. с англ.] / И. Пригожин, И. Стенгерс ; общ. ред. В. И. Аршинова, Ю. Л. Климонтовича и Ю. В. Сачкова. – М. : Прогресс, 1986. – 432 с.

266. Про аварійно-рятувальні служби : Закон України від 14 груд. 1999 р. № 1281-XIV // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 1. – Ст. 1.

267. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 берез. 2003 р. № 638-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 16. – Ст. 697.

268. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 7 листоп. 2012 р. № 1028 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 85. – Ст. 3464.

269. Про війська Цивільної оборони України : Закон України від 24 берез. 1999 р. № 556-XIV // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 16. – Ст. 631.

270. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 12 лют. 2015 р. № 186-VIII // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 18. – Ст. 477.

271. Про внесення змін до Указу Президента України від 06.04.2011 № 406 : Указ Президента України від 2 верес. 2013 р. № 468/2013 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 69. – Ст. 2523.

272. Про встановлення режимів підвищеної готовності та надзвичайної ситуації : розпорядження КМУ від 26 січ. 2015 р. № 47-р // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 8. – Ст. 192.

273. Про державний матеріальний резерв : Закон України від 24 січ. 1997 р. № 51/97-ВР // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 8 – Ст. 89.

274. Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій : Постанова КМУ від 16 лют. 1998 р. № 174 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 7. – Ст. 258.

275. Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій : Постанова КМУ від 26 січ. 2015 р. № 18 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 8. – Ст. 191.

276. Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року : Указ Пре-

зидента України від 19 груд. 2003 р. № 1467/2003 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 52. – Ст. 2759.

277. Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України у Державну службу цивільного захисту : Указ Президента України від 25 лип. 2002 р. № 664/2002 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 52. – Ст. 2759.

278. 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.

279. Проект Закону про основні засади цивільного захисту від 16 берез. 2004 р. № 5257. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=17463.

280. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру : Постанова КМУ від 3 серп. 1998 р. № 1198 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 31. – Ст. 1175.

281. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квіт. 2014 р. № 1207-VII // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 36. – Ст. 957.

282. Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013–2017 роки : Закон України від 7 черв. 2012 р. № 4909-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 50. – Ст. 1955.

283. Про загальну структуру і чисельність військ цивільної оборони : Закон України від 22 груд. 1998 р. № 328-XIV // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 2. – Ст. 8.

284. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 55. – Ст. 1840.

285. Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009–2013 роки : Постанова КМУ від 25 лют. 2009 р. № 156 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 16. – Ст. 495.

286. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю : наказ СБУ від 12 серп. 2005 р. № 440 // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 34. – Ст. 2089.

287. Про затвердження Інструкції з перевірки та оцінки готовності функціональних і територіальних підсистем єдиної системи цивільного захисту : наказ МНС України від 15 серп. 2007 р. № 558 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 78. – Ст. 2912.

288. Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій : наказ МНС України від 12 груд. 2012 р. № 1400 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 12. – Ст. 470.

289. Про затвердження Методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру : Постанова КМУ від 15 лют. 2002 р. № 175 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 8. – Ст. 356.

290. Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію та Інструкції з питань обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що становлять службову інформацію у Міністерстві надзвичайних ситуацій України : наказ МНС України від 26 лип. 2011 р. № 755. – Режим доступу : <http://www.dsns.gov.ua/files/2011/8/11/755.pdf>.

291. Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України : розпорядження КМУ від 23 серп. 2016 р. № 615-р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/615-2016-%D1%80>.
292. Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 393/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1230.
293. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова КМУ від 16 груд. 2015 р. № 1052 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 102. – Ст. 3514.
294. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова КМУ від 9 січ. 2014 р. № 11 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 8. – Ст. 245.
295. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова КМУ від 13 серп. 2014 р. № 401 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 72. – Ст. 2026.
296. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова КМУ від 28 жовт. 2015 р. № 878 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 89. – Ст. 2972.
297. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 383/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1222.
298. Про затвердження Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи : Постанова КМУ від 2 листоп. 2006 р. № 1539 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 45. – Ст. 2997.
299. Про затвердження Положення про організацію оповіщення і зв'язку в надзвичайних ситуаціях : Постанова КМУ від 15 лют. 1999 р. № 192 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 7. – Ст. 131.
300. Про затвердження Положення про організацію службової підготовки осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту : наказ МВС України від 20 лют. 2015 р. № 189 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 24. – Ст. 702.
301. Про затвердження Положення про порядок проведення евакуації населення у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Постанова КМУ від 26 жовт. 2001 р. № 1432 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 44. – Ст. 1980.
302. Про затвердження Положення про Цивільну оборону України : Постанова КМУ від 10 трав. 1994 р. № 299 // Зібрання постанов Уряду України. – 1994. – № 9. – Ст. 217.
303. Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету : Постанова КМУ від 29 берез. 2002 р. № 415 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.
304. Про затвердження Порядку забезпечення населення і працівників формувань та спеціалізованих служб цивільного захисту засобами індивідуального захисту, приладами радіаційної та хімічної розвідки, дозиметричного і хімічного контролю : Постанова КМУ від 19 серп. 2002 р. № 1200 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 34. – Ст. 1597.

305. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями : Постанова КМУ від 24 берез. 2004 р. № 368 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 12. – Ст. 740.

306. Про затвердження Порядку підготовки до дій за призначенням органів управління та сил цивільного захисту : Постанова КМУ від 26 черв. 2013 р. № 443 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 50. – Ст. 1787.

307. Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Постанова КМУ від 30 жовт. 2013 р. № 841 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 92. – Ст. 3386.

308. Про затвердження Порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків НС : Постанова КМУ від 30 верес. 2015 р. № 775 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 80. – Ст. 2685.

309. Про затвердження типових положень про управління та відділи з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення : Постанова КМУ від 5 жовт. 1998 р. № 1594 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

310. Про затвердження типових положень про функціональну та територіальну підсистеми єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру : наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 21 груд. 1998 р. № 387// Офіц. вісн. України. – 1999. – № 7. – Ст. 239.

311. Про затвердження Типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій : Постанова КМУ від 17 черв. 2015 р. № 409 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 50. – Ст. 1609.

312. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : Постанова КМУ від 25 трав. 2011 р. № 563 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 41. – Ст. 1677.

313. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 6 квіт. 2000 р. № 1645-III // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 17. – Ст. 690.

314. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Закон України від 8 черв. 2000 р. № 1809-III // ВВР України. – 2000. – № 40. – Ст. 337.

315. 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.

316. Про заходи щодо реалізації Закону України «Про Цивільну оборону України» : Постанова КМУ від 20 груд. 1993 р. № 1055. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1055-93-%D0%BF>.

317. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13 лип. 2000 р. № 1908-III // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 32. – Ст. 1340.

318. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 20. – Ст. 619.

319. Про Концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій : Указ Президента України від 26 берез. 1999 р. № 284/99 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 13. – Ст. 510.

320. Про Концепцію Цивільної оборони України : Постанова Верховної Ради України від 28 жовт. 1992 р. № 2746-XII // ВВР України. – 1992. – № 47. – Ст. 649.

321. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 черв. 2004 р. № 1906-IV // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 35. – Ст. 2317.

322. Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи : Указ Президента України від 28 жовт. 1996 р. № 1005/96. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1005/96/ed19961028>.

323. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 25. – Ст. 20.

324. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // ВВР України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.

325. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон Української РСР від 7 груд. 1990 р. № 533-XII // ВВР УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

326. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21 жовт. 1993 р. № 3543-XII // ВВР України. – 1993. – № 44. – Ст. 416.

327. Про надання дозволу на проведення перевірок щодо дотримання вимог законодавства у сфері цивільного захисту : розпорядження КМУ від 26 січ. 2015 р. № 48–р // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 8. – Ст. 193.

328. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18 січ. 2001 р. № 2245-III // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 7. – Ст. 268.

329. Про оборону України : Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1932-XII // ВВР України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.

330. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

331. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 29. – Ст. 1433.

332. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-XII // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

333. Про пожежену безпеку : Закон України від 17 груд. 1993 р. № 3745-XII // ВВР України. – 1994. – № 5. – Ст. 221.

334. Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 408/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1241.

335. Про Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 402/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1236.

336. Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 406/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1240.

337. 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.

338. Про порядок класифікації надзвичайних ситуацій : Постанова КМУ від 15 лип. 1998 р. № 1099 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 28. – Ст. 1062.

339. Про Порядок обслуговування об'єктів та окремих територій Державними аварійно-рятувальними службами : наказ МНС України від 17 листоп. 2003 р. № 440 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 50. – Ст. 2626.

340. Про Порядок створення і використання матеріальних резервів для запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та їх наслідків : Постанова КМУ від 29 берез. 2001 р. № 308 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 14. – Ст. 597.

341. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 6 квіт. 2000 р. № 1647-III // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 17. – Ст. 691.

342. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2015 р. № 389-VIII // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 46. – Ст. 1449.

343. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 берез. 2000 р. № 1550-III // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 15. – Ст. 588.

344. Про правові засади цивільного захисту : Закон України від 24 черв. 2004 р. № 1859-IV // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 29. – Ст. 1946.

345. Про правонаступництво України : Закон України від 12 верес. 1991 р. № 1543-XII // ВВР України. – 1991. – № 46. – Ст. 617.

346. Про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серп. 1991 р. № 1427-XII // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 22. – Ст. 602.

347. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 берез. 1998 р. № 183/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

348. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04.03.2016 «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 10. – Ст. 195.

349. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13.04.2014 «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» : Указ Президента України від 14 квіт. 2014 р. № 405/2014 // Офіц. вісн. Президента України. – 2014. – № 14. – Ст. 745.

350. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02.09.2015 «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 24 верес. 2015 р. № 555/2015 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 78. – Ст. 2592.

351. Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 08.06.2012 «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» : Указ Президента України від 8 черв. 2012 р. № 389/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 45. – Ст. 1749.

352. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25.01.2015 «Про створення та забезпечення діяльності Головного ситуаційного центру України» : Указ Президента України від 28 лют. 2015 р. № 115/2015 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 18. – Ст. 483.

353. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04.09.2007 «Про стан керівництва у сфері запобігання, реагування та лікві-

дації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного характеру» : Указ Президента України від 6 верес. 2007 р. № 825/2007 // Офіц. вісн. Президента України. – 2007. – № 25. – Ст. 576.

354. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16.05.2008 «Про стан функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» : Указ Президента України від 26 черв. 2008 р. № 590/2008 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 48. – Ст. 1554.

355. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29.12.2012 «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» : Указ Президента України від 29 груд. 2012 р. № 771/2012 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 10. – Ст. 366.

356. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20.05.2016 «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» : Указ Президента України // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 45. – Ст. 1641.

357. Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 43. – Ст. 1353.

358. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 12 лют. 2007 р. № 105/2007 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 11. – Ст. 389.

359. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.

360. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009–2013 роки : розпорядження КМУ від 20 серп. 2008 р. № 1156-р // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 66. – Ст. 2220.

361. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2012–2016 роки : розпорядження КМУ від 27 квіт. 2011 р. № 368-р // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 32. – Ст. 1360.

362. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про правові засади цивільного захисту» : розпорядження КМУ від 3 верес. 2008 р. № 1175. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1175-2008-%D1%80>

363. Про схвалення Концепції проекту Кодексу цивільного захисту України : розпорядження КМУ від 12 листоп. 2008 р. № 1424-р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1424-2008-%D1%80>.

364. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження КМУ від 1 квіт. 2014 р. № 333-р // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.

365. Про схвалення Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : розпорядження КМУ від 22 січ. 2014 р. № 37-р // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 10. – Ст. 333.

366. Протасенко К. Огляд нормативно-правової бази режиму надзвичайного стану в Україні / К. Протасенко // Вісник НАДУ. – 2009. – Вип. 1. – С. 107–114.

367. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції : Закон України від 2 верес. 2014 р. № 1669-VII // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 83. – Ст. 2350.
368. Про утворення Постійної урядової комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій : Постанова КМУ від 10 серп. 1993 р. № 617. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/237-96-%D0%BF>.
369. Про утворення територіальних органів Державної служби з надзвичайних ситуацій та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 21 січ. 2013 р. № 33 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 8. – Ст. 271.
370. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.
371. Про Цивільну оборону України : Закон України від 3 лют. 1993 р. № 2974-XII // ВВР України. – 1993. – № 14. – Ст. 124.
372. Пчелинцев С. В. Ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов: методология, теория, практика : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01, 12.00.02. – М., 2006. – 545 с.
373. Пятикоп С. М. Преднамеренные чрезвычайные ситуации : вопросы прогнозирования / С. М. Пятикоп, А. М. Гуральник // Военная мысль. – 2002. – № 5. – С. 47–51.
374. Рішення Конституційного Суду України від 22.12.2010 р. № 23-рп/2010 у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 141 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 101. – Ст. 3639.
375. Рішення Конституційного Суду України від 29.06.2010 р. № 17-рп/2010 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 52. – Ст. 1746.
376. Рубель В. А. Походження військово-самурайської державності у традиційній Японії (середина 1 тис. до н. е. – XIV ст. н. е.) : дис. ... д-ра іст. наук: 07.00.02 / В. А. Рубель. – К. : НАН України. Ін-т сходознавства ім. А. Кримського, 1999. – 349 с.
377. Рушайло В. Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / В. Б. Рушайло. – М., 2004. – 347 с.
378. Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою України : (монографія) – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.
379. Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Ситник Григорій Петрович. – К. : НАДУ, 2004. – 429 арк.
380. Ситник Г. П. Основи механізму антикризового стратегічного управління у сфері національної безпеки / Г. П. Ситник // Ефективність державного механізму реагування на загрози національним інтересам України : матеріали наук.-практ. семінару (м. Київ, 9 груд. 2015 р.) / за ред. Г. П. Ситника, Л. М. Шипілової. – К. : НАДУ, 2016. – С. 102–105.

381. Ситник Г. П. Особливості соціальних надзвичайних ситуацій та проблеми їх класифікації / Г. П. Ситник, С. О. Андреев // Вісник НАДУ при Президентові України : наук. журн. – К. : Вид-во НАДУ. – 2015. – Вип 1. – С. 37–47.
382. Ситник Г. П. Про деякі актуальні питання захисту критичної інфраструктури в Україні / Г. П. Ситник, С. О. Андреев // Науково-інформаційний вісн. Акад. нац. безпеки : наук. журн. – К. : ГО «Академія національної безпеки». – Вип. 3–4 (7–8). – 2015. – С. 116–131.
383. Ситник Г. П. Про нову конфігурацію постійно діючих органів управління цивільного захисту на державному рівні / Г. П. Ситник, С. О. Андреев // Вісник НАДУ при Президентові України : наук. журн. – К. : Вид-во НАДУ. – 2014. – Вип. 2. – С. 5–11.
384. Скрипник А. Ю. Розвідувально-диверсійні заходи наполеонівської агентури в південно-західних губерніях Російської імперії (1806–1814 рр.) / А. Ю. Скрипник // Український історичний журнал : наук. журн. – 2015. – № 5. – С. 103–112.
385. Скрипничук В. М. Правове забезпечення державного управління / В. М. Скрипничук : конспект лекц. – Івано-Франківськ : Місто-НВ, 2008. – 556 с.
386. Смолянчук В. Ф. Концепт «центр сили» в сучасній геополітиці / В. Ф. Смолянчук // Концепції миру та політика безпеки сучасних центрів сили : матеріали наук.-методол. семінару (м. Київ, 21 верес. 2012 р.). – К. : НАДУ, 2014. – 92 с.
387. Смотрин Е. Г. Стихии и катастрофы – главная угроза планетарной и евразийской безопасности при входе в III тысячелетие н. э. – Режим доступу : http://siac.com.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=745&Itemid=44
388. Степанов В. Н. Ресурсно-экологическая безопасность и устойчивое развитие / В. Н. Степанов. – Одесса, 1998. – 264 с.
389. Стиглиц Дж. Глобализация: тревожные тенденции / Дж. Стиглиц ; пер. с англ. Г. Г. Пирогова. – М. : Нац. обществ.-науч. фонд, 2003. – 304 с.
390. Сунь-цзы. Искусство войны / Сунь-цзы. – М. : ЭКСМО, 2011. – 480 с.
391. Сурмін Ю. П. Наукові тексти: специфіка, підготовка та презентація : навч.-метод. посіб. – К. : НАДУ, 2008. – 184 с.
392. Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Д. Крупчан, В. С. Ковальський [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Зайчука ; НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, НДІ інтелектуальної власності НАПрН України. – 3-тє вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 408 с.
393. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теорет.-методол. та орг.-правові аспекти : монографія / О. І. Сушинський. — Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. — 468 с.
394. Теорія держави і права : підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; за ред. О. В. Петришина. – Х. : Право, 2015. – 368 с.
395. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / Г. С. Одінцева, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова [та ін.]. – К. : ВД «Професіонал», 2008. – 288 с.
396. Термины МЧС / Концепция приемлемого риска. – Режим доступу : <http://www.mchs.gov.ru/dop/terms/item/87812/>.
397. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К. : Основи, 2002. – 750 с.

398. Типове положення про територіальну підсистему єдиної державної системи цивільного захисту / затв. постановою КМУ від 11 берез. 2015 р. № 101 // *Офіц. вісн. України*. – 2015. – № 22. – Ст. 602.

399. Типове положення про функціональну підсистему єдиної державної системи цивільного захисту / затв. постановою КМУ від 11 берез. 2015 р. № 101 // *Офіц. вісн. України*. – 2015. – № 22. – Ст. 602.

400. Тищенко В. О. Основні тенденції розвитку державної політики у сфері цивільного захисту України // *Науковий вісн. Академії муніцип. упр.* – 2010. – Вип. 4. – С. 356–366.

401. Тищенко В. О. Сучасний стан державного управління у сфері цивільного захисту у країнах Євросоюзу // *Економіка та держава*. – 2013. – № 4. – С. 94–97.

402. Торстейн Веблен и его книга «Теория праздного класса» / Вступ. ст. Сорокиной С. Г.). – Режим доступу : <http://coollib.com/b/180740/read#t1>.

403. Труш О. О. Досвід побудови та діяльності систем цивільного захисту країн – членів Європейського Союзу Північної Європи та Норвегії / О. О. Труш. // *Державне будівництво*. – 2009. – № 2. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_2_50.

404. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн – членів Європейського Союзу Південної Європи / О. О. Труш // *Теорія та практика державного управління*. – 2010. – Вип. 1. – С. 407–417. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2010_1_62.

405. Труш О. О. Політика Європейського Союзу у сфері цивільного захисту / О. О. Труш, О. А. Козубенко // *Теорія та практика державного управління*. – 2009. – Вип. 3. – С. 437–442. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2009_3_66.

406. Труш О. О. Інституційна система Європейського Союзу у галузі боротьби з катастрофами (ч. 2) / О. О. Труш, Ю. О. Лермонтова, Ю. О. Куц // *Вісник Нац. ун-ту цивіл. захисту України*. Серія «Державне управління». – 2016. – Вип. 1. – С. 236–249. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2016_1_36.

407. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн – членів ЄС Західної Європи / О. О. Труш // *Теорія та практика державного управління*. – 2009. – Вип. 4. – С. 364–373. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2009_4_54.

408. Труш О. Нормативно-правова база у сфері цивільного захисту України : історія створення, стан і перспективи розвитку / О. Труш, В. Армандар'ян // *Актуальні проблеми державного управління*. – 2006. – № 3 (30). – С. 125–132.

409. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / ратифіковано із заявою Законом від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII // *Офіц. вісн. України*. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.

410. Уряд утворив Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (26 січня 2015 р.). – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247902266&cat_id=244274130.

411. Фалеев М. И. Научно-методические основы количественной оценки функциональной устойчивости Российской системы гражданской защиты / М. И. Фалеев, В. И. Измаков. – М. : МЧС России, 2012. – 205 с.

412. Федеральный закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» от 22 авг. 1995 г. № 151-ФЗ. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/10104543/>.

413. Федеральный закон «О гражданской обороне» от 12 февр. 1998 г. № 28-ФЗ. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/178160/>.

414. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ. – Режим доступа : http://base.garant.ru/10107960/1/#block_111#ixzz3OeGBqUJh.

415. Федосеева О. С. Вопросы кодификации нормативных и нормативных правовых документов в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций / О. С. Федосеева // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций / ВИНТИ РАН. – 2015. – № 1. – С. 17–20.

416. Федулов Г. В. Защита населения от чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации. Конституционно-правовое регулирование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право» / Г. В. Федулов. – М., 2000. – 26 с.

417. Федулов Г. Зарубежный опыт создания и обеспечения функционирования систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций / Г. Федулов // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – М. : ВИНТИ. – 1998. – № 8. – С. 63–100.

418. Федулов Г. О терминологии в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций / Г. Федулов, В. Акимов, Ю. Корнейчук // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – М. : ВИНТИ – 2001. – № 4. – С. 200–214.

419. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – 5-е изд. – М. : Политиздат, 1986. – 590 с.

420. Філіпенко А. С. Адміністративно-правове регулювання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : монографія / А. С. Філіпенко. – Донецьк, 2011. – 243 с.

421. Фролов А. И. Непреодолимая сила и чрезвычайная ситуация в гражданском праве : исторические корни / А. И. Фролов // Вестник Томск. гос. ун-та. – 2012. – № 355. – С. 113–114.

422. Фролов А. И. Чрезвычайные ситуации: гражданско-правовой аспект / А. И. Фролов // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. – Т. 4. – 2014. – № 1 (6). – С. 4–15.

423. Хакен Г. Синергетика / Г. Хакен. – М. : Мир, 1980. – 406 с.

424. Хампе Э. Стратегия гражданской обороны / Э. Хампе ; пер. с нем. М. А. Дубянского ; под ред. Г. А. Михайлова. – М. : Изд-во иностр. лит., 1958. – 132 с.

425. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права : учеб. пособие для вузов / сост. В. Н. Садиков ; ред. и авт. предисл. З. М. Черниловский. – М., 1994. – 413 с.

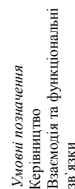
426. Цивільний кодекс України // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.

427. Черчилль У. С. Вторая мировая война : в 6 т. : [пер. с англ.] / У. С. Черчилль ; под ред. А. Орлова. – М. : ТЕРРА-Кн. клуб ; Кн. лавка – РТР, 1998.
428. Черчилль У. С. Вторая мировая война : в 6 т. : [пер. с англ.]. Т. 3 : Великий союз / У. С. Черчилль ; под ред. А. Орлова. – М. : ТЕРРА-Кн. клуб ; Кн. лавка – РТР, 1998. – 368 с.
429. Черчилль У. С. Вторая мировая война : в 6 т. : [пер. с англ.]. Т. 2 : Их славный час / У. С. Черчилль ; под ред. А. Орлова. – М. : ТЕРРА-Кн. клуб ; Кн. лавка – РТР 1998. – 320 с.
430. Шарп Джин. От диктатуры к демократии / Джин Шарп. – М. : Новое изд-во, 2005. – 82 с.
431. Шевцов А. Реформування системи цивільного захисту населення відповідно до завдань європейської та євроатлантичної інтеграції : аналіт. записка / А. Шевцов, О. Іжак // НІСД, 2009. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/3.htm>.
432. Шевченко Л. В. Публічне адміністрування в сфері цивільного захисту населення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. – К., 2012. – 244 с.
433. Шпаковский Ю. Г. Безопасность в чрезвычайных ситуациях как комплексная отрасль российского права / Ю. Г. Шпаковский // Право и безопасность. – 2010. – № 1 (34). – Режим доступу : http://dpr.ru/pravo/pravo_30_13.htm.
434. Шпильовий І. М. Державне регулювання у сфері природно-технологічної безпеки України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Шпильовий Ігор Миколайович. – К., 2008. – 221 с.
435. Щедровицкий Г. П. Философия. Наука. Методология / Г. П. Щедровицкий ; ред.-сост. А. А. Пископсель, В. Р. Рокитянский, Л. П. Щедровицкий. – М. : Шк. культ. политики, 1997. – 656 с.
436. Эколого-социальные и медико-биологические аспекты чрезвычайных ситуаций / [Ершов А. А., Новиков В. Н., Гринин А. С., Черняев С. И.]. – Калуга : Изд-во Н. Бочкаревой, 2001. – 260 с.
437. Юрченко В. Службы спасения в странах Запада / В. Юрченко // Гражданская защита. – 2001. – № 2. – С. 26–27.
438. Янченко В. В. Реконструкция фортификаций детинца древнерусского Киева / В. В. Янченко // Вестник Полоц. гос. ун-та (Серия А : Гуманит. науки. Ист. науки). – 2013. – № 9. – С. 21–28. – Режим доступу : http://elib.psu.by:8080/bitstream/123456789/1165/1/Janchenko_2013-9-p21.pdf.
439. Amman Declaration on Civil Defence, adopted by the Xth World Conference on Civil Defence 3–5 April 1994, Amman, Jordan. – <http://www.icdo.org/files/2813/9308/5521/1994-world-conf-civil-defence-en.pdf>.
440. Amman Declaration on Civil Protection (1994), adopted by the Xth World Conference on Civil Protection 3–5 April 1994 Amman, Jordan / International Civil Defence Journal. – June, 2001. – № 1, vol. XIII. – P. 4.
441. Braudel F. Histoire et sciences sociales. La longue durée // Annales: ESC. Octobre-decembre. – 1958. – Vol. XIII, № 4. – P. 725–753.
442. Braudel F. On History. Chicago : University of Chicago Press, 1980, 236 p.
443. Braudel F. A History of Civilizations / F. Braudel // Publisher. – N. Y. : Alien Lane – Penguin Press, translated by Richard Mayne, 1994. – 600 p.
444. Global Terrorism Database. – <http://www.start.umd.edu/gtd/>.

445. Disaster Information /A definition of a disaster by Interpol. – <http://www.gdin.org/>.
446. International Standard ISO 22320:2011 (en) «Societal security – Emergency management – Requirements for incident response». –<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:22320:ed-1:v1:en>.
447. International Standard ISO 22300:2012 (en) «Societal security – Terminology». – <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:22300:ed-1:v1:en>.
448. Finer S. E. The History of Government from the Earliest Times / S. E. Finer. – 3 vol. ed. – N. Y. : Oxford University Press, 1999.
449. Hamilton W. Institution. Encyclopaedia of the Social Sciences. – N. Y., 1932. – V. VIII. – P. 84.
450. London's Historic «Pea-Soupers» by David Urbinato [EPA Journal – Summer 1994]. – <http://www.epa.gov/aboutepa/londons-historic-pea-soupers>.
451. Pictet Jean S. Le Droit Humanitaire et la Protection des Victimes de la Guerre, Leiden, A. W. Sijthoff, et Genève, Institut Henry Dunant, 1973. – 152 p.
452. Stankova A. The effectiveness of the European Commission's communication during the EU sovereign debt crisis / A. Stankova. –[http://www.ie-ei.eu/IE-EI/Ressources/file/memoires/2012/Andreana Stankova.pdf](http://www.ie-ei.eu/IE-EI/Ressources/file/memoires/2012/Andreana%20Stankova.pdf).

ДОДАТКИ

Додаток А
Керівництво ЦО ЄСРП та її організаційна структура (джерело: [119, с. 18–19])



Додаток Б

Англомовний текст Амманської декларації з ЦО 1994 р.¹

AMMAN DECLARATION ON CIVIL DEFENCE

adopted by the Xth World Conference on Civil Defence 3 - 5 April 1994

Amman, Jordan

*We, participants
in the Xth World Conference on Civil Defence*

MINDFUL of the recognition of «Civil defence» in international humanitarian law in a world where the increase of the number of disasters and the multiplication of risks constitute a great threat for all mankind,

CONSIDERING that Civil defence encompasses all humanitarian measures with a view to protecting the population, its environment and its property,

AWARE that not all technological or natural disasters are unavoidable and that progress in the modern world makes them foreseeable to a large extent and allows their mitigation,

RECALLING the decision of the General Assembly of the United Nations to launch a far-reaching global undertaking for the 1990s to save human lives and reduce the impact of natural disasters, as well as Resolution 46/182 which set up the Department of Humanitarian Affairs (DHA) with the mandate of coordinating all emergency assistance and relief,

REAFFIRMING the relevance of Agenda 21 and the Rio Declaration regarding the need for the international community to assist States afflicted by natural disasters and other emergencies likely to produce sudden harmful effects in the environment of those States,

RECALLING the World Health Assembly resolution on Emergency and Humanitarian Relief Operations, which urged Member States to appraise and strengthen the capabilities of their health systems to prepare for emergencies in collaboration with Civil Defence, non-governmental and private organisations,

CONSIDERING that the International Civil Defence Organization (ICDO), created in 1972 as an intergovernmental Organization, has the mandate to promote and develop Civil defence all over the world,

BENEFITING from the constructive debate and exchange of views during this world conference, on the basis of the official information documents submitted by ICDO to the various technical sessions,

¹ Наведено за [439].

1. EMPHASIZE THAT:

a) in the management of all emergency measures, priority should be given to dealing with prevention, and preparedness measures which are of primary importance in reducing the impact of disasters and the need for relief assistance.

b) civildefence responsibility belongs to the States, and risks and consequences of disasters are not limited by national borders, and their prevention depends largely on international cooperation.

2. CALL ON GOVERNMENTS

– to consider emergency prevention and preparedness as an integral part and an important aspect of development policy and strategies, and hence to integrate them in the socio-economic planning at all in-country levels.

– to consider that the very concept as well as the definition of «Civil Defence» provided in article 61 of the Additional Protocol I of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 1949 should be enlarged outside armed conflicts and no longer limited only to certain humanitarian tasks in case of disasters in a country in a situation of armed conflict, and to recognise that the concept of civil defence should be understood to encompass all humanitarian activities related to protecting the population, their property and environment against accidents and disasters of all kinds,

– to review and further strengthen the National civil defence structures in order to enable them to fully play their key role as overall coordinator of national efforts related to preparedness and response efforts,

– to create in countries which do not have a civil defence Organization, such structures with the help of developed and developing countries through the International Civil Defence Organization.

3. EXPRESS THE WISH that the United Nations Organization

a) better clarifies the roles and responsibilities of its various operational entities in emergency management, in order to avoid duplication among these entities as well as among national authorities,

b) and reinforces its emergency assistance programs so as to strengthen the existing national structures and to avoid duplicating the assistance by creating new channels.

4. ENCOURAGE

a) the international community, as well as all private firms having activities creating risks, to contribute effectively to the promotion of civil defence all over the world,

b) the donor countries to allocate resources from their voluntary contributions to international humanitarian assistance to civil defence at national and international levels.

Додаток В

Україномовний текст Амманської декларації з цивільної оборони 1994 р.

АММАНСЬКА ДЕКЛАРАЦІЯ З ЦИВІЛЬНОЇ ОБОРОНИ

прийнята на 10-й Всесвітній конференції з цивільної оборони
3-5 квітня 1994 року, м. Амман, Йорданія

*Ми, учасники
10-ї Всесвітньої конференції з цивільної оборони*

БЕРУЧИ ДО УВАГИ визнання «Цивільної оборони» в міжнародному гуманітарному праві у світі, де збільшення числа катастроф й множення ризиків являють собою серйозну загрозу для всього людства,

ВРАХОВУЮЧИ, що Цивільна оборона охоплює всі гуманітарні заходи захисту населення, його навколишнього середовища і власності,

УСВІДОМЛЮЮЧИ, що не всі технологічні або природні катастрофи неминучі та що прогрес у сучасному світі робить їх багато в чому прогнозованими, дозволяє зменшити негативні наслідки,

НА ПІДСТАВІ рішення Генеральної Асамблеї ООН про реалізацію масштабних глобальних заходів в 1990-ті рр. з метою порятунку людських життів та зменшення впливу стихійних лих, а також Резолюції 46/182, метою якої було створення Департаменту з Гуманітарних Питань (ДГП), до повноважень якого входить координація всієї екстреної та гуманітарної допомоги,

ПІДТВЕРДЖУЮЧИ актуальність Порядку денного на ХХІ століття й декларації Ріо-де-Жанейро, що стосуються необхідності надання міжнародним співтовариством допомоги державам, які постраждали в результаті стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій, що можуть призводити до несподіваних шкідливих наслідків у навколишньому середовищі цих держав,

НА ПІДСТАВІ резолюції Всесвітньої Асамблеї Охорони Здоров'я про оперативні дії щодо надання екстреної й гуманітарної допомоги, яка наполегливо закликає держави-учасники дати точну оцінку та посилити потенційні можливості своїх систем охорони здоров'я для підготовки до надзвичайних ситуацій у співпраці з цивільною обороною, неурядовими та приватними організаціями,

ВРАХОВУЮЧИ, що Міжнародна Організація Цивільної оборони (МОЦО), створена в 1972 р. як міжурядова організація, має мандат на просування і розвиток Цивільної оборони по всьому світу,

ОТРИМУЮЧИ КОРИСТЬ від конструктивного обговорення та обміну думками під час цієї конференції, на основі офіційних інформаційних документів, представлених МОЦО на різних технічних сесіях,

1. ПІДКРЕСЛЮЄМО, ЩО:

а) в управлінні всіма надзвичайними заходами пріоритетна увага повинна бути приділена питанням запобігання, забезпечення готовності заходів, які мають першочергове значення для зменшення наслідків стихійних лих та необхідності екстреної допомоги,

б) відповідальність за цивільну оборону лежить на державах, а ризики й наслідки лих не обмежуються національними кордонами, та їх запобігання багато в чому залежить від міжнародного співробітництва.

2. ЗАКЛИКАЄМО УРЯДИ

а) розглянути питання про запобігання надзвичайним ситуаціям та готовності до них як невід'ємну частину й важливий аспект розвитку політики і стратегій, а, отже, й включення їх до системи соціально-економічного планування на всіх рівнях країни,

б) взяти до уваги, що саме поняття, як і визначення «цивільна оборона», передбачене ст. 61 Додаткового протоколу I від 8 червня 1977 р. до Женевських конвенцій 1949 р., має бути розширене і виведене за рамки збройних конфліктів та не повинно більше обмежуватись тільки певними гуманітарними завданнями в разі лих у країні під час збройного конфлікту; та визнати, що поняття цивільної оборони слід розуміти як таке, що включає в себе всю гуманітарну діяльність, пов'язану із забезпеченням захисту населення, його власності та навколишнього середовища від аварій і катастроф усіх видів,

в) переглянути та надалі зміцнити структури Національної цивільної оборони з тим, щоб дозволити їм повною мірою грати свою ключову роль в якості загального координатора національних заходів, що стосуються готовності й оперативних заходів,

г) на основі Міжнародної організації цивільної оборони та за допомоги розвинених і країн, що розвиваються, створювати відповідні структури в країнах, які не мають організації з цивільної оборони.

3. ВИСЛОВЛЮЄМО ПОБАЖАННЯ, щоб Організація Об'єднаних Націй:

а) краще роз'яснила функції та обов'язки своїх різних оперативних органів в управлінні надзвичайними ситуаціями, щоб уникати повторів між цими органами, а також між державними органами влади,

б) та зміцнила свої програми з надзвичайної допомоги з метою посилення існуючих державних структур й щоб уникати повторення вищезгаданої допомоги шляхом створення нових каналів.

4. ЗАКЛИКАЄМО

а) міжнародне співтовариство, а також всі приватні фірми, котрі мають види діяльності, пов'язані з будь-якими ризиками, ефективно сприяти просуванню цивільної оборони в усьому світі,

б) країни-донори виділяти ресурси шляхом добровільних внесків для надання міжнародної гуманітарної допомоги у сфері цивільної оборони на державному та міжнародному рівнях.

Додаток Г

Системи антикризового управління у зарубіжних країнах¹

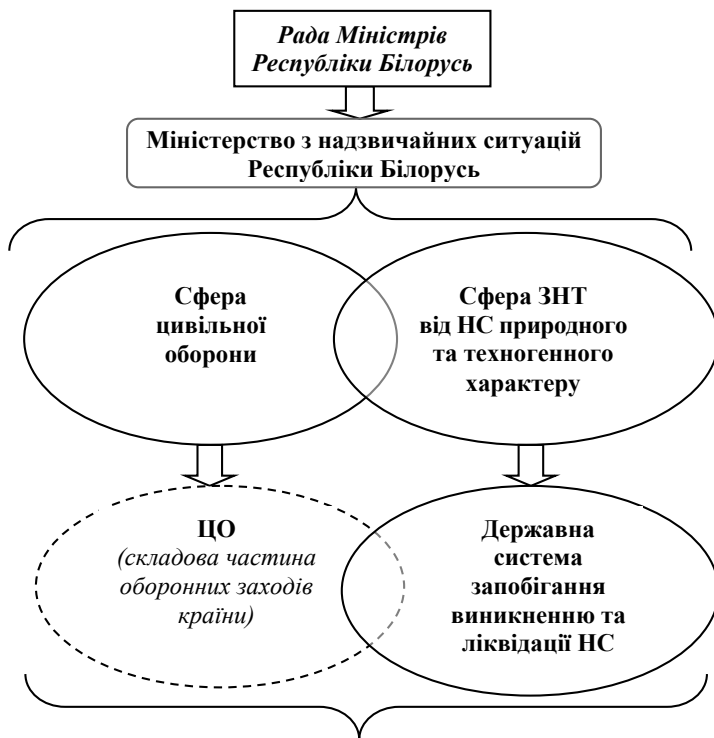
Країна 1	Державний орган 2	Профільний підрозділ 3	Особливості 4
Великобританія	Міністерство внутрішніх справ	Управління цивільної оборони	Основні захисні заходи проводяться під началом комітетів ЦО місцевих органів влади. При переході на воєнний час відбувається організаційна консолідація органів управління в окрузі та підокруги ЦО. Створено прогресивну службу оповіщення та зв'язку, сполучену з системою оперативного центру Атлантичної зони протиповітряної оборони НАТО. Є велика кількість захисних споруд. Відсутні власні пошуково-рятувальні формування. Заходи щодо ліквідації наслідків НС реалізують збройні сили, поліція та різні добровільні організації
Німеччина	Відомство федерального канцлера	Федеральне управління ЦО	Велика кількість благодійних організацій по всій країні, які беруть участь у заходах щодо захисту від НС. Широко розвинено добровільництво. Розвинено правову систему мотивації служби на добровільній основі
Франція	Міністерство внутрішніх справ	Національне управління ЦО та цивільної безпеки	Основу сил складають добровільні формування. Активна позиція з міжнародного гуманітарного співробітництва та участі у рятувальних операціях за межами країни, як наслідок висока підготовка рятувальних формувань. За захист цивільного населення в регіонах відповідальні префекти, у кожному регіоні створено міжвідомчу регіональну службу з розвиненою системою оповіщення та зв'язку, сучасною системою прогнозування зон радіоактивного та хімічного забруднення
Італія	Міністерство цивільного захисту	Міністерство цивільного захисту	Територію країни поділено на 12 зон, у яких за цивільний захист відповідає спеціальний штаб, очолюваний інспектором. Основу сил складають пожежні підрозділи. Сплановано мобілізаційний ресурс. За необхідності залучають карабінерів та особовий склад поліції, а також збройні сили та добровільні формування

¹ Наведено за: [91].

1	2	3	4
США	Міністерство внутрішньої безпеки	Федеральне агентство з управління в НС; управління на реагування в НС; управління захисту від зброї масового ураження; управління аналізу інформації та захисту інфраструктури	Відсутність формувань цивільного захисту. Для ліквідації НС залучають сили національної гвардії (сформований резерв збройних сил США), котрі підпорядковані губернаторам штатів, поліцію, пожежні, спеціальні підрозділи швидкої допомоги, сили добровільної організації «Цивільний військовий патруль». Велика кількість благодійних організацій (американський Червоний Хрест, товариство «Армія рятування» тощо) беруть участь у запобіганні виникненню та ліквідації НС
Фінляндія	Міністерство внутрішніх справ	Департамент рятувальних служб	Існує високо підготовлена та оснащена рятувальна служба, головною особливістю якої є організаційне об'єднання усіх формувань та служб, що залучаються до ліквідації НС
Швеція	Міністерство оборони	Департамент рятувальних служб	Широка мережа захисних споруд на (на 100 осіб – 1 споруда у цілому по країні). Визначено правовий механізм залучення додаткових сил для ліквідації НС з числа персоналу промислових підприємств

Додаток Г

Підхід до функціонального співвідношення сфер державного управління: «цивільна оборона» та «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру» у Республіці Білорусь



Основні законодавчі акти з питань ЦО та ЗНТ від НС:

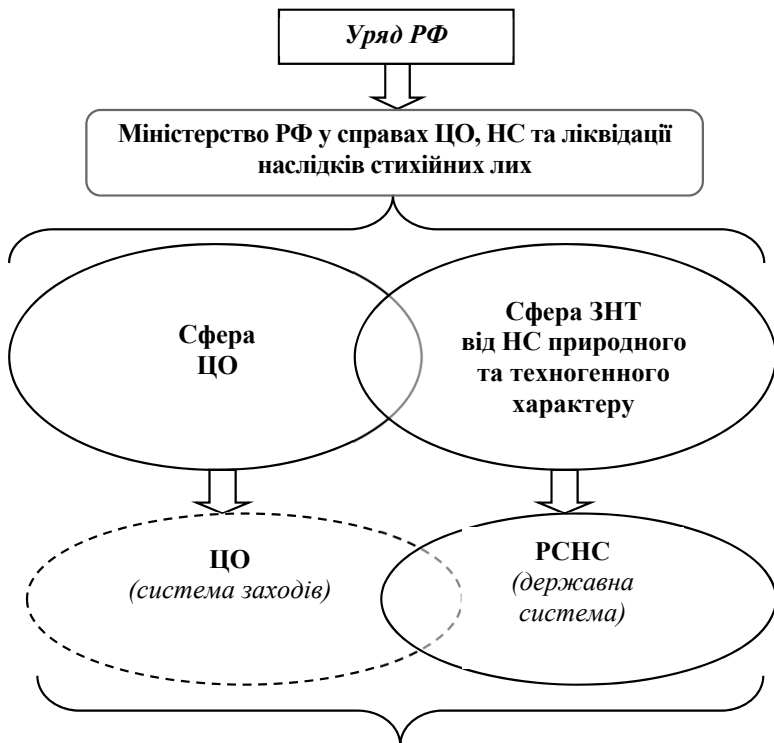
Закон Республіки Білорусь
«Про цивільну оборону»
від 27.11.2006 № 183-З

Закон Республіки Білорусь
«Про захист населення і територій від
надзвичайних ситуацій природного та
техногенного характеру»
від 05.05.1998 № 141-З

Постанова Ради Міністрів Республіки
Білорусь «Про Державну систему
запобігання та ліквідації
надзвичайних ситуацій»
від 10.04.2001 № 495

Додаток Д

Підхід до функціонального співвідношення сфер державного управління: «цивільна оборона» та «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру» у РФ



Основні законодавчі акти з питань ЦО та ЗНТ від НС:

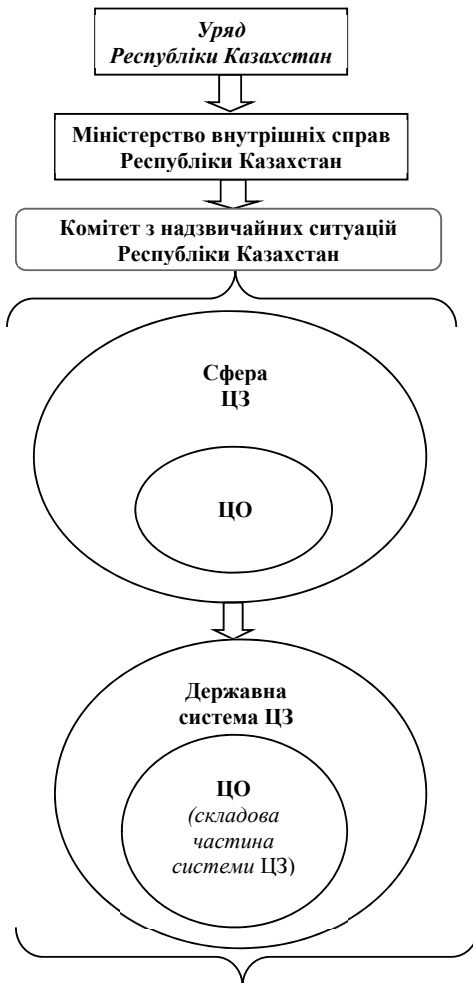
Федеральний закон
«Про цивільну оборону»
від 12.02.1998 № 28-ФЗ

Федеральний закон «Про захист
населення і територій від
надзвичайних ситуацій природного
та техногенного характеру»
від 21.12.1994 № 68-ФЗ

Постанова Уряду РФ «Про єдину
державну систему запобігання та
ліквідації надзвичайних ситуацій»
від 30.12.2003 № 794

Додаток Е

Підхід до функціонального співвідношення сфер державного управління: «цивільний захист» та «цивільна оборона» в Республіці Казахстан

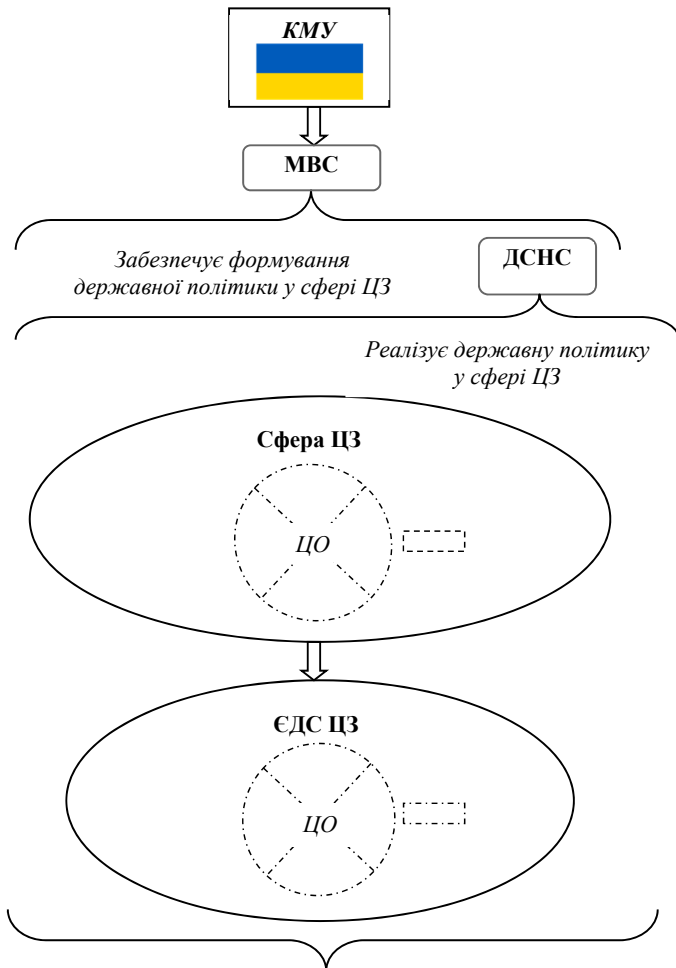


Основний законодавчий акт з питань ЦЗ:

Закон Республіки Казахстан
«Про цивільний захист»
від 11.04.2014 № 188-V ЗРК

Додаток 6

Модель функціонального обсягу сфери державного управління
«цивільний захист» в Україні, а також базові елементи
інституціональних засад функціонування ЄДС ЦЗ

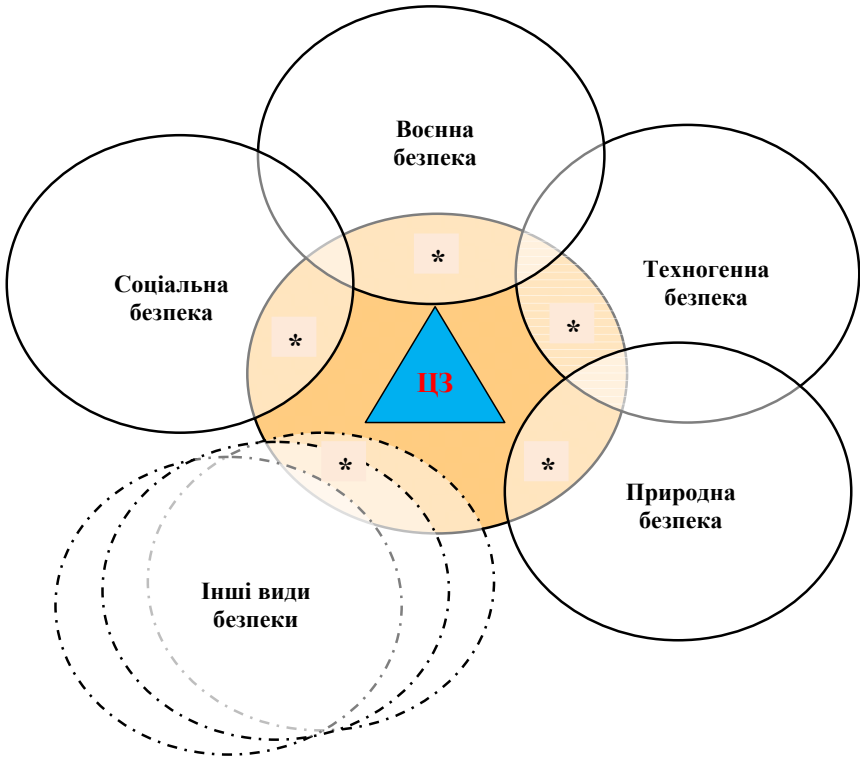


Основні законодавчі акти з питань ЦЗ та функціонування ЄДС ЦЗ:

Кодекс ЦЗ (від 02.10.2012);
Положення про ЄДС ЦЗ, затверджене постановою
КМУ від 09.01.2014 № 11

Додаток Ж

Схема функціонального взаємозв'язку ЦЗ із певними видами (сферами прояву) НБ



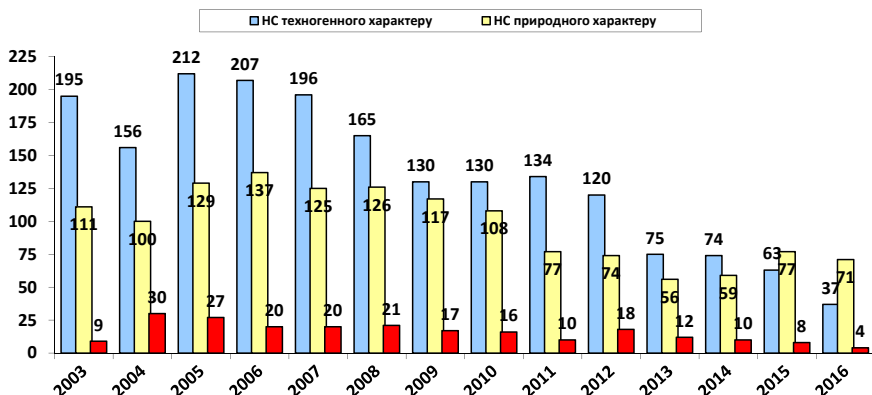
Примітка

Символом «*» на схемі позначено сегменти (області), де перетинаються завдання ЦЗ із заходами щодо забезпечення відповідного виду (сфери) НБ.

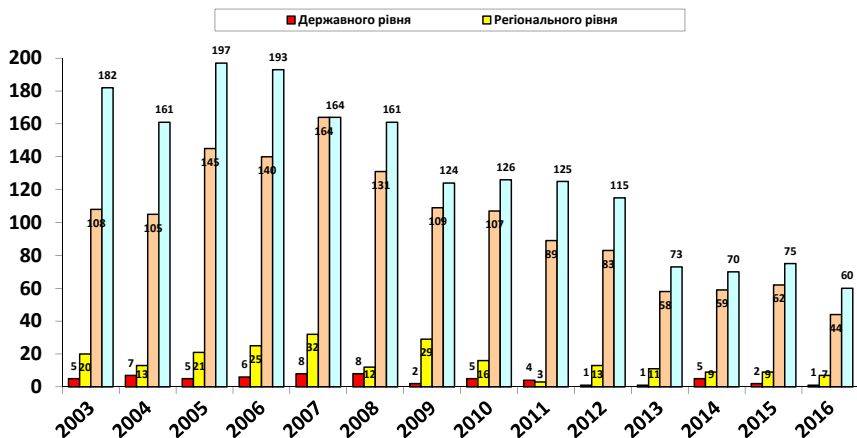
Додаток 3

Довідкова інформація про надзвичайні ситуації в Україні

Динаміка НС за період 2003–2016 рр.¹



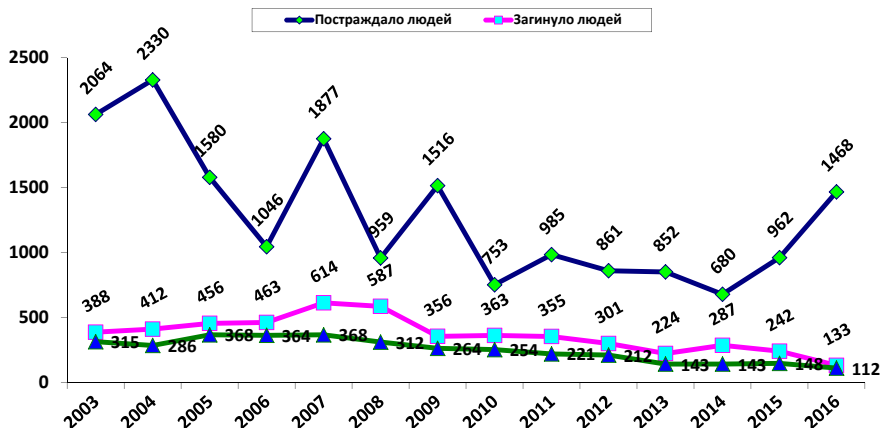
Динаміка кількості НС за рівнями в період 2003–2016 рр.²



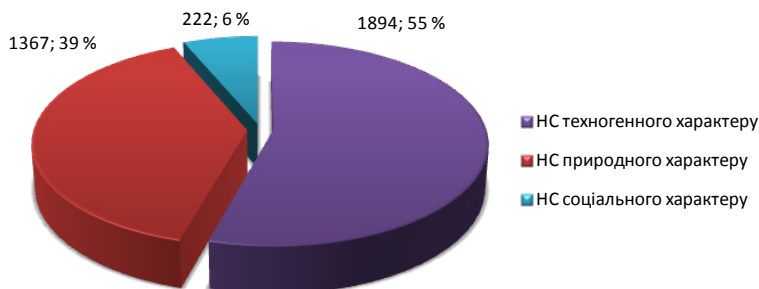
¹ Відомості про динаміку НС за період 2003–2012 рр. наведено за [238], а за період 2013–2016 рр. (за дев'ять місяців 2016 р.) за [171–173].

² Відомості про динаміку кількості НС за рівнями у період 2003–2012 рр. наведено за [238], а за період 2013–2016 рр. (за дев'ять місяців 2016 р.) – за [171–173].

Динаміка загальних показників НС у 2003–2016 рр.¹



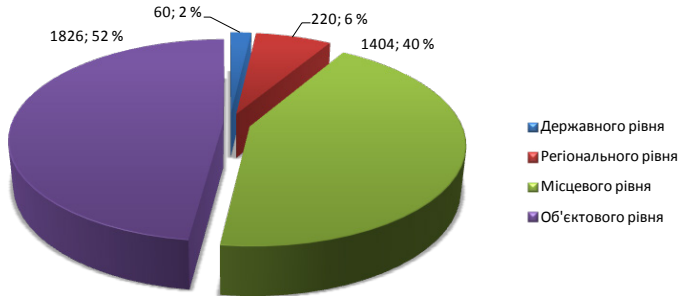
Розподіл НС за видами у період 2003–2016 рр.²



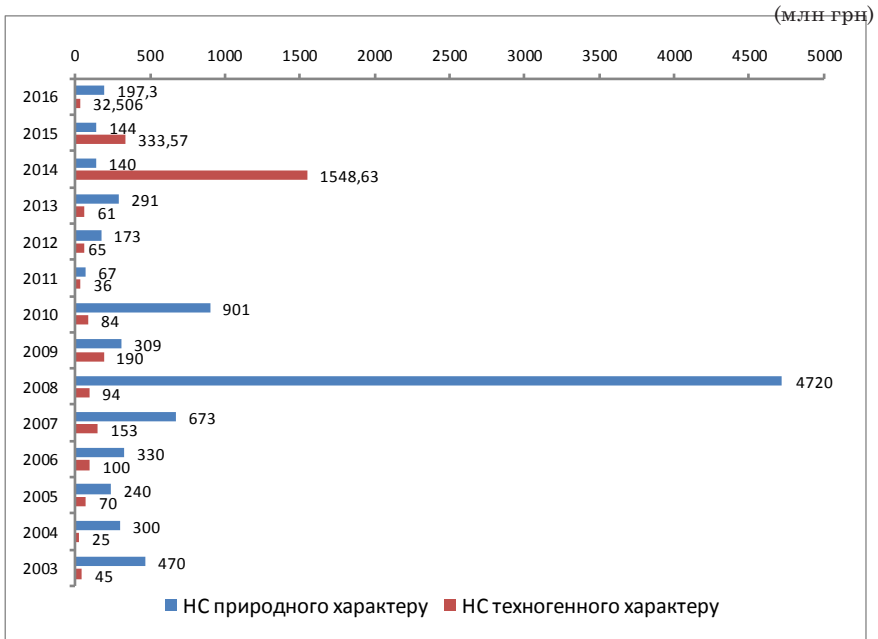
¹ Відомості про динаміку загальних показників НС за період 2003–2012 рр. наведено за [238], а за період 2013–2016 рр. (за дев'ять місяців 2016 р.) за [171–173].

² Відомості про розподіл НС за видами за період 2003–2012 рр. наведено за [238], а за період 2013–2016 рр. (за дев'ять місяців 2016 р.) за [171–173].

Розподіл НС за рівнями у період 2003–2016 рр.¹



Динаміка збитків, завданих НС природного та техногенного характеру за період 2003–2016 рр.²



¹ Відомості про розподіл НС за рівнями за період 2003–2012 рр. наведено за [238], а за період 2013–2016 рр. (за дев'ять місяців 2016 р.) за [171–173].

² Відомості про динаміку збитків, завданих НС техногенного та природного характеру, за період 2003–2012 рр. наведено за [238], а за період 2013–2016 рр. (за дев'ять місяців 2016 р.) за [171–173].

Додаток И

Довідкова інформація про фінансування видатків на окремі бюджетні програми ЦЗ в Україні

Динаміка розподілу видатків з Державного бюджету України на окремі бюджетні програми, пов'язані із ЦЗ, зокрема утриманням органів управління та сил ЦЗ, за період 2000–2016 рр.* (млн грн)

Рік	Найменування відомчої і програмної класифікації видатків державного бюджету	ДОНС (МНС та ЧК, МНС)	Забезпечення діяльності сил ЦЗ	Державна спеціальна (воєнізована) аварійно-рятувальна служба	Аварійно-рятувальні роботи
2016		0,83**	0,64	–	0
		5634,5655	4353,5557	–	7,9440
2015		0,76**	0,61	–	0
		4414,1462	3528,2885	–	7,6752
2014		0,89**	0,75	–	0
		3940,9943	3307,6850	–	7,4243
2013		0,41**	–	–	–
		1722,6747	–	–	–
2012		1,37**	0,71	–	0
		5646,6381	2943,6749	–	11,2809
2011		1,36**	0,86	–	0,01
		4654,1939	2959,2962	–	36,6578
2010		1,27**	0,82	–	0,01
		3918,275	2518,9198	–	37,1229
2009		1,26**	0,84	–	0,01
		3452,2666	2299,9003	–	25,6742
2008		1,52**	0,88	–	0,01
		3844,7273	2227,7448	–	32,0928
2007		1,81**	1,03	0,02	0,02
		3156,7567	1791,8932	30,049	30,049
2006		1,98**	0,92	0,03	0,03
		2773,3845	1290,6228	39,1679	39,1679
2005		1,87**	0,93	0,03	0,03
		2156,6302	1094,7455	35,5238	35,5238
2004		2,21**	0,03	0,05	0,06
		1597,2936	18,4803	38,4045	43,9045
2003		4,72**	0,02	0,01	0,03
		2637,253	12,6045	5,871	18,1771
2002		4,66**	0,01	0,01	0,01
		2304,7569	6,9188	6,671	6,671
2001		4,72**	0,16	0,01	0,04
		1980,0154	65,9434	6,2	16,1557
2000		5,67**	0,22	0	0,03
		1925,6412	74,016	1,5895	11,1557

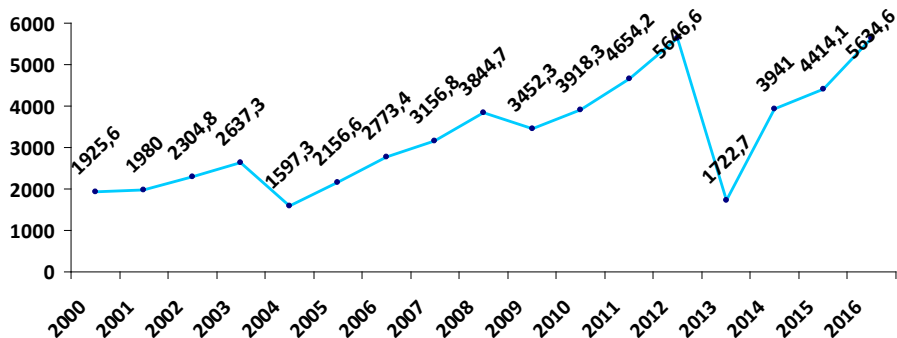
* З урахуванням видатків загального і спеціального фондів.

** Співвідношення обсягу видатків порівняно із загальною сумою видатків Державного бюджету за звітний рік, %.

Закінчення дод. И

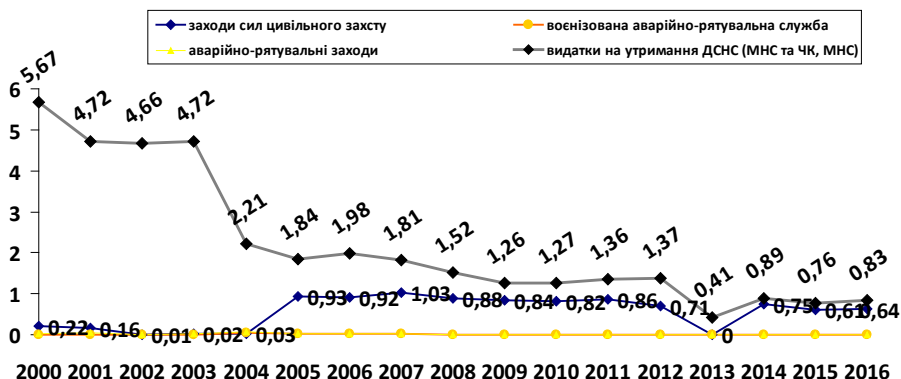
Динаміка видатків із Державного бюджету України
на утримання центрального ОВВ з питань ЦЗ (МНС та ЧК,
МНС, ДСНС) за період 2000–2016 рр.

(млн грн)



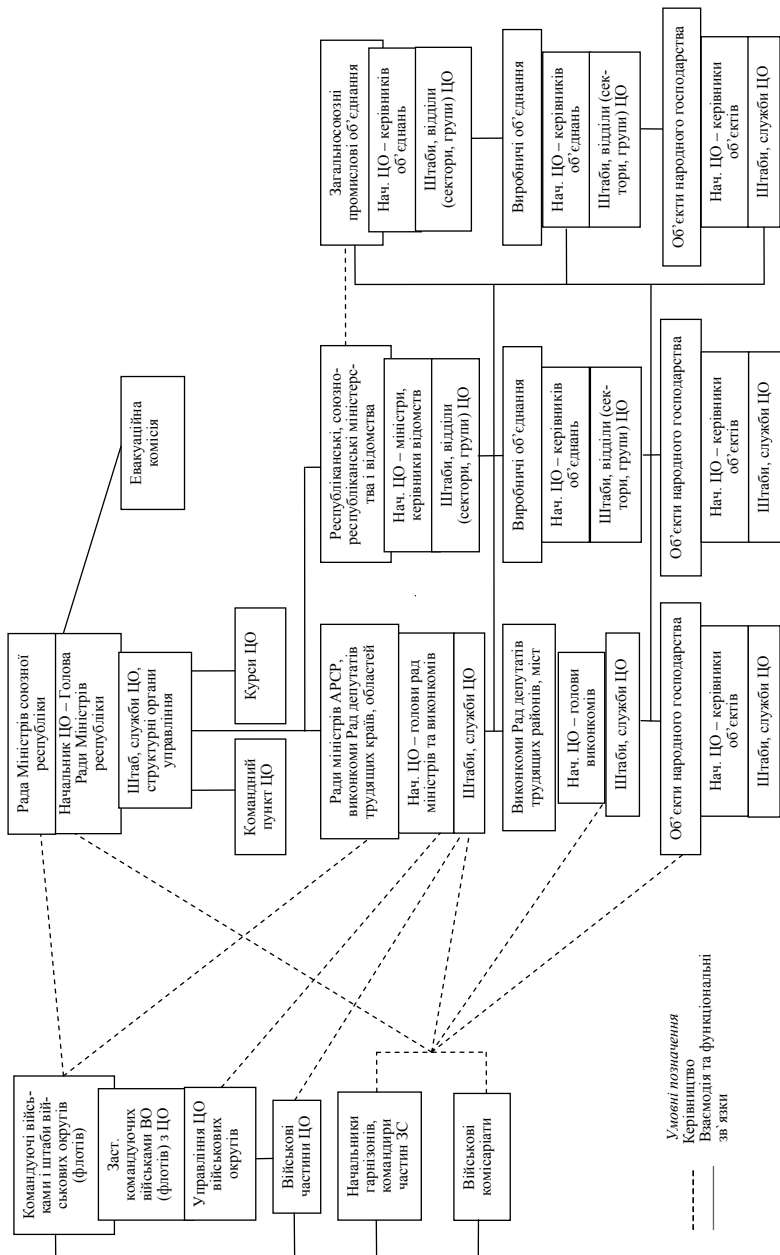
Порівняння обсягу видатків (у відсотках)
на окремі бюджетні програми, пов'язані із ЦЗ,
зокрема утриманням органів управління та сил ЦЗ,
по відношенню до загальної суми видатків
Державного бюджету України у звітному році
за період 2000–2016 рр.

(%)



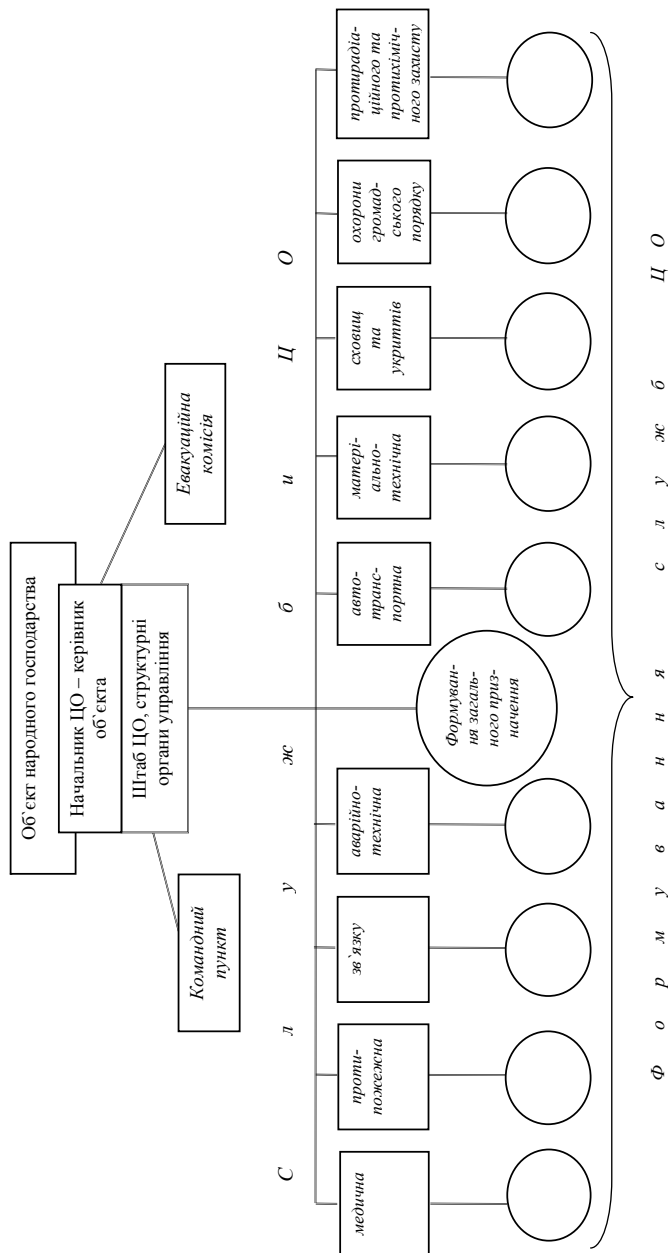
Додаток І

Керівництво ЦО союзної республіки СРСР та її організаційна структура (джерело: [19, с. 18–19])



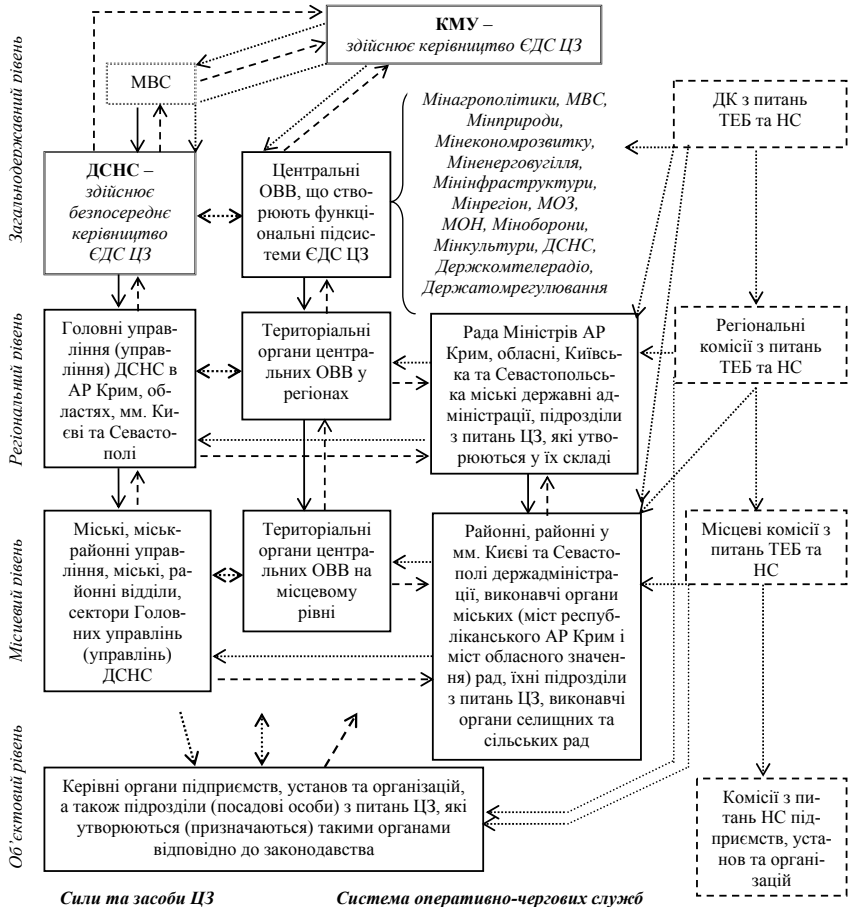
Додаток І

Організаційна структура ЦО об'єкта народного господарства в СРСР (джерело: [119, с. 31])



Додаток Й

Чинна організаційна структура ЄДС ЦЗ



На всіх рівнях ЄДС ЦЗ

- > — відносини щодо керівництва діяльністю;
-> — відносини щодо спрямування та координації діяльності;
- > — відносини щодо підзвітності та підконтрольності (зворотний зв'язок);
- ←..... — відносини щодо взаємодії та співпраці;
- — прямокутники із суцільної лінії позначають органи управління ЦЗ, що функціонують на постійній основі;
-<..... — прямокутники із переривчастої лінії позначають координаційні органи ЄДС ЦЗ;
-<..... — зважаючи на різноманіття форм господарювання та видів власності в Україні, а також враховуючи особливості компетенції різних органів управління ЦЗ (ДСНС, МДА, ОМС тощо), відносини суб'єктів господарювання із такими органами можуть мати різний характер

Додаток К

Відомості щодо стану погодження ДСНС положень
про функціональні підсистеми ЄДС ЦЗ станом на 1 серпня 2016 р.
(лист ДСНС від 01.09.2016 № 02-12818/161)

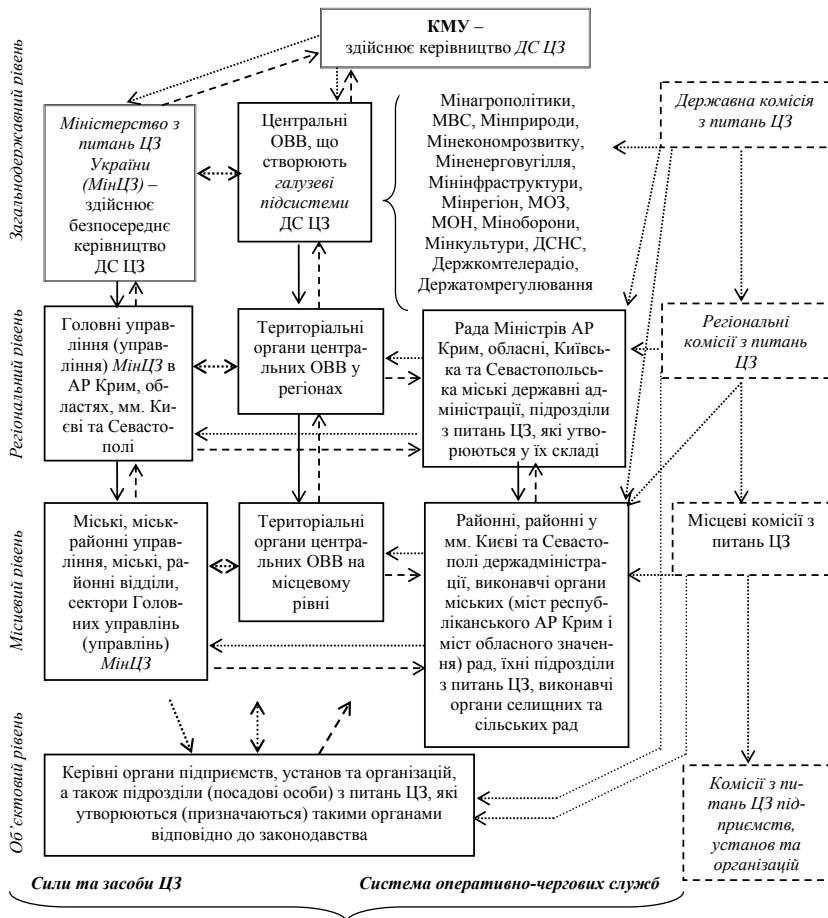
<i>№ з/п</i>	<i>Назва функціональної підсистеми</i>	<i>Центральний ОВВ, який має створити функціональну підсистему</i>	<i>Стан погодження положень про функціональні підсистеми</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
1	Підсистема охорони і захисту лісів	Мінагрополітики (через Державне агентство лісових ресурсів України)	Погоджено
2	Підсистема державного матеріального резерву	Мінекономрозвитку (через Державне агентство резерву України)	Погоджено
3	Підсистема безпеки електроенергетичного та ядерно-промислового комплексів	Мінергговугілля	Погоджено
4	Підсистема безпеки нафтогазового комплексу	Мінергговугілля	Погоджено
5	Підсистема безпеки вугільно-промислового комплексу	Мінергговугілля	Погоджено
6	Підсистема запобігання і реагування на загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій на залізничному транспорті	Мінінфраструктури	Погоджено
7	Підсистема запобігання і реагування на загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій на морському і річковому транспорті в акваторії торговельних портів, організації пошуково-рятувальних робіт в акваторії Чорного та Азовського морів	Мінінфраструктури	Погоджено
8	Підсистема медичного, біологічного та психологічного захисту населення	МОЗ	Погоджено
9	Підсистема забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення	МОЗ	Погоджено
10	Підсистема запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків в організаціях і на об'єктах галузей промисловості	Мінекономрозвитку	Погоджено
11	Підсистема навчання дітей дошкільного віку, учнів та студентів діям у надзвичайних ситуаціях (з питань безпеки життєдіяльності)	МОН	Погоджено
12	Підсистема запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків у підпорядкованих організаціях, на підвідомчих об'єктах і територіях	Міноборони	Погоджено
13	Підсистема запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків на об'єктах культури та захист об'єктів культурної спадщини, планування заходів щодо евакуації матеріальних цінностей, що належать до національної культурної спадщини	Мінкультури	Не погоджено

Закінчення дод. К

1	2	3	4
14	Підсистема захисту сільськогосподарських рослин і тварин	Мінагрополітики (через Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України)	Не погоджено
15	Підсистема запобігання і реагування на надзвичайні ситуації у сфері рибного господарства	Мінагрополітики (через Державне агентство рибного господарства України)	Не погоджено
16	Підсистема забезпечення охорони громадського порядку і організації безпеки дорожнього руху	МВС	Не погоджено
17	Підсистема моніторингу навколишнього природного середовища	Мінприроди	Не погоджено
18	Підсистема запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій в зоні відчуження і зоні безумовного (обов'язкового) відселення	Мінприроди (через Державне агентство України з управління зоною відчуження)	Не погоджено
19	Підсистема протипаводкових заходів	Мінприроди (через Державне агентство водних ресурсів України)	Не погоджено
20	Підсистема спостереження, контролю, прогнозування геологічних і геофізичних процесів та забруднення підземних вод	Мінприроди (через Державну службу геології та надр України)	Не погоджено
21	Підсистема запобігання і реагування на загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій у дорожньому господарстві	Мінінфраструктури (через Державне агентство автомобільних доріг України)	Не погоджено
22	Підсистема безпеки у сфері експлуатації об'єктів житлово-комунального господарства	Мінрегіон	Не погоджено
23	Підсистема інформування населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій	Держкомтелерадіо	Не погоджено
24	Підсистема безпеки об'єктів ядерної енергетики	Держатомрегулювання	Не погоджено
25	Підсистема реагування на НС, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт	ДСНС	Положення затверджене наказом МВС від 04.05.2016 № 356

Додаток Л

Проект удосконаленої організаційної структури державної системи ЦЗ (ДС ЦЗ)



На всіх рівнях ДС ЦЗ

- – відносини щодо керівництва діяльністю;
- – відносини щодо спрямування та координації діяльності;
- – відносини щодо підзвітності та підконтрольності (зворотний зв'язок);
- – відносини щодо взаємодії та співпраці;
- – прямокутники із суцільної лінії позначають органи управління ЦЗ, що функціонують на постійній основі;
- – прямокутники із переривчастою лінією позначають координаційні органи ДС ЦЗ;
- – зважаючи на різноманіття форм господарювання та видів власності в Україні, а також враховуючи особливості компетенції різних органів управління ЦЗ (ДСНС, МДА, ОМС тощо), відносини суб'єктів господарювання із такими органами можуть мати різний характер

Наукове видання

Андреев Сергій Олександрович

**ДЕРЖАВНІ СИСТЕМИ
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ:
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ
ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ**

Монографія

Видано в авторській редакції

Підписано до друку 03.01.2017. Формат 60х84^{1/16}.
Папір офсетний. Друк цифровий. Гарнітура Century Schoolbook.
Умов. друк. арк. 25,11. Обл.-вид. арк. 26,2. Наклад 300 прим.
Замов. № 03/01

Товариство з обмеженою відповідальністю «Тім Пабліш Груп»
61035, Україна, м. Харків, вул. Зернова, 51а
Тел.: (057) 755-38-01
e-mail: tpgtim@gmail.com
www.tpg.in.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції ДК № 4252 від 29.12.11 р.
Віддруковано у друкарні ТОВ «Тім Пабліш Груп»
Тел.: (057) 755-38-10