

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування**

**Довгопол Аліна Валеріївна**

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В  
НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Незважаючи на складності політичного, соціального та економічного розвитку нашої країни, останнім часом приділяється серйозна увага питанням захисту населення та територій від різноманітних надзвичайних ситуацій. На сьогодні створено єдину державну систему запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій. На цьому етапі в основному вирішувалися завдання щодо порятунку населення, котре постраждало від аварій, катастроф та стихійних лих. Однак сучасний стан єдиної державної системи попередження й ліквідації надзвичайних ситуацій та рівень розвитку її підсистем такі, що вони ще не в повній мірі забезпечують комплексне вирішення проблеми захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій.

Головним завданням розвитку єдиної державної системи попередження й ліквідації надзвичайних ситуацій є здійснення завчасно комплексу заходів, котрі спрямовано на попередження та максимально можливе зменшення ризиків щодо можливого виникнення надзвичайних ситуацій, а також збереження належного здоров'я людей, зниження матеріальних втрат і розмірів збитку навколишньому природному середовищу. Мета державної політики на даному етапі повинна бути представлена належним забезпеченням гарантованого рівня захисту населення й територій від можливих надзвичайних ситуацій у встановлених межах показників прийнятної ризику, критерії котрих встановлюються у відповідності до періоду політичного, соціального та економічного розвитку держави враховуючи наявний світовий досвід у вказаній галузі. Проблема носить міжвідомчий і міжрегіональний характер і вимагає комплексного підходу на державному рівні, підвищення відповідальності державних органів влади, ОМС, організацій та їх керівників за своєчасне проведення заходів щодо попередження надзвичайних ситуацій, а в разі їхнього виникнення – за організовану ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій. З огляду на сказане, механізмом практичної реалізації основних положень державної політики в галузі попередження надзвичайних ситуацій та зменшення їх наслідків має стати програмно-цільовий метод. Все це говорить про актуальність обраної теми і необхідність її дослідження.

Питання законодавчого забезпечення діяльності державних систем захисту населення виступають предметом дослідження таких вітчизняних дослідників, як: С. Домбровської, С. Засунько, Л. Жукової, Н. Клименко, С. Кузніченко, В. Тищенко, А. Труша, А. Філіпенко, Л. Шевченко тощо.

Серед зарубіжних вчених, котрі активно розглядають цю проблематику, слід відзначити: Ю. Воробйова, В. Зокоєва, Н. Жаворонкова, Б. Порфирева, М. Фалєєва, Г. Федулова та ін.

Однак вітчизняні науковці досліджували питання розвитку правових основ формування державної системи захисту населення України лише фрагментарно й, на наш погляд, недостатньо критично, що свідчить про необхідність комплексного розгляду даних питань. До того ж, більшість наукових публікацій з цієї тематики мали місце ще до кодифікації законодавства України в сфері надзвичайних ситуацій (02.10.2012), а тому, на поточний момент, в значній мірі втратили актуальність і практичну значимість.

Нормативна база представлена положеннями Основного Закону України, іншими вітчизняними законами, міжнародно-правовими нормативно-правовими актами, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України й відомчими нормативними актами, що здійснюють регламентування питань щодо державного

регулювання надзвичайних ситуацій в Україні.

Емпірична база представлена статистичними та аналітичними матеріалами щодо регламентації процесів врегулювання надзвичайних ситуацій на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Інформаційна база дослідження представлена положеннями законодавчих й нормативно-правових актів щодо питань планування й виконання місцевих бюджетів, статистичними й аналітичними матеріалами Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Держслужби статистики України, відповідними монографіями, науковими статтями вітчизняних і зарубіжних науковців.

**Об'єктом дослідження** є управління процесом запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їхніх наслідків.

**Предметом дослідження** виступають управлінські та взаємопов'язані з ними соціально-економічні взаємовідносини, що виникають в ході цілеспрямованого державного впливу на попередження надзвичайних ситуацій та ліквідацію їхніх наслідків.

**Метою дослідження** є здійснення комплексного аналізу концептуальних засад управління процесами запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їхніх наслідків, роблячи особливий акцент на соціально-економічному аспекті зазначеної проблеми.

Для досягнення поставленої мети в ході дослідження необхідно вирішити ряд **завдань**:

- проаналізувати поняття «надзвичайна ситуація» і провести класифікацію таких ситуацій;
- виявити етапи, фази і функції управління в надзвичайних ситуаціях;
- охарактеризувати особливості здійснення державного регулювання надзвичайними ситуаціями в зарубіжних країнах;
- визначити характер впливу надзвичайних ситуацій на соціально-економічний розвиток територій;
- визначити цілі й зміст стратегії управління в галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх надалі;
- окреслити основні шляхи підвищення ефективності державного управління в цій галузі.

**Методи дослідження.** Методологічну основу дослідження склали принципи пізнання соціальних явищ, які дають змогу відобразити взаємозв'язок історії, теорії та практики, форми і змісту предмета дослідження, процесу розвитку та якісних змін даних явищ, діалектичний підхід до розгляду поставленої проблеми з використанням загальних і приватних методів наукового пізнання: порівняльно-правового, формально-юридичного, історичного, системно-структурного, логічного тощо. Історичний метод дозволив здійснити історичний аналіз формування державного захисту від надзвичайних ситуацій. Порівняльно-правовий метод використано для порівняння норм вітчизняного законодавства, котре здійснює регулювання діяльності відповідних державних органів, з нормами законодавства зарубіжних країн. Формально-логічний використовувався для здійснення логічної обробки правових норм та їхнього логічного тлумачення в здійсненому дослідженні. Формально-юридичний аналіз законодавчих норм використовувався під час дослідження нормативно-правових актів, за допомогою котрих здійснюється правове регулювання діяльності відповідних органів держави й підрозділів ДСНС. Крім того було використано методи класифікації, групування, системно-

структурний, системно-функціональний, для здійснення дослідження та аналізу адміністративно-правових повноважень територіальних підрозділів ДСНС, а також частково під час дослідження надзвичайних ситуацій як об'єкту правового врегулювання та форми й методів діяльності територіальних підрозділів ДСНС.

**Наукова новизна** дослідження полягає в тому, що в ній представлені отримані автором результати теоретичного і прикладного характеру, що мають важливе значення для вирішення ряду завдань щодо вдосконалення державного регулювання в галузі забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях; в роботі проведено комплексне вивчення питань, що стосуються різних аспектів державного регулювання в галузі забезпечення безпеки в умовах надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

*вперше:*

визначено негативний і позитивний вплив надзвичайних ситуацій на соціально-економічний розвиток територій, що дозволяє виділити чотири основних види взаємовідносин між ними:

надзвичайні ситуації гальмують виконання програм розвитку економіки;

відновлення матеріальної сфери після надзвичайної ситуації відкриває значні можливості для реалізації програм соціально-економічного розвитку територій;

програми соціально-економічного розвитку підвищують ризик виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру;

реалізація програм соціально-економічного розвитку тягне за собою зниження потенційних негативних наслідків надзвичайних ситуацій.

*удосконалено:*

поняття «надзвичайна ситуація», яку автор розглядає як зовні несподівану, раптово виникаючу обстановку, що характеризується невизначеністю, гострою конфліктністю, стресовим станом населення, значним соціально-екологічним і економічним збитком (можливі й людські жертви), необхідністю швидкого прийняття рішень. Такі ситуації пов'язані з великими людськими, матеріальними і тимчасовими витратами на проведення рятувальних робіт, скорочення масштабів і ліквідацію різноманітних негативних наслідків.

*дістало подальшого розвитку:*

класифікація надзвичайних ситуацій. Розглядаючи такі ситуації як наслідок крайнього загострення протиріч в умовах відсутності або недостатньої ефективності механізму управління розвитком суспільства, автор виділяє чотири класи надзвичайних ситуацій: соціально-політичні конфлікти; стихійні лиха; техногенні катастрофи; надзвичайні ситуації «комбінованого» характеру, що мають змішану природу виникнення. На відміну від наявних підходів до класифікації включені соціально-політичні та військово-політичні конфлікти і надзвичайні ситуації «комбінованого» характеру з природно-технологічною та природно-соціальною природою генезису.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що результати дослідження доведені до конкретних рекомендацій, котрі дозволяють забезпечити ефективне управління процесом запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їхніх наслідків. Основні положення дослідження можуть бути використані, зокрема, при діагностиці надзвичайних ситуацій; при розробці рекомендацій щодо визначення стратегії управління в надзвичайних ситуаціях; у виборі підходів оцінки економічних збитків при техногенних катастрофах; в галузевих наукових дослідженнях, пов'язаних з вивченням

проблем державного регулювання в галузі цивільної оборони, забезпечення протипожежної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру; для поліпшення практичної діяльності органів ДСНС України, в сфері міжнародного співробітництва з іншими органами і службами зарубіжних країн в галузі забезпечення безпеки та зниження ризику виникнення надзвичайних ситуацій; для розробки навчальних посібників і методичних рекомендацій в процесі викладання правових та управлінських дисциплін; при роботі вітчизняних фахівців в міжнародних організаціях, які представляють інтереси щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

**Апробація результатів дослідження.** Матеріали магістерської роботи стали підґрунтям для написання тез доповіді на науково-практичну конференцію «Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилося у функціонуванні ЄС?» на тему «Особливості здійснення державного регулювання надзвичайними ситуаціями в європейських країнах».

**Структура дослідження.** Специфіка теми, сформульовані мета і завдання визначили послідовність викладення матеріалу і структуру роботи. Робота загальним обсягом 97 сторінок, складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

**У вступі** обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи. Наведено результати апробації основних положень та особистий внесок автора дослідження.

**У першому розділі** *«Теоретичні основи дослідження надзвичайних ситуацій»* висвітлено теоретичні засади виникнення, перебігу та профілактики надзвичайних ситуацій за умов проведення реформи децентралізації.

*Підрозділ 1.1. «Поняття та зміст надзвичайної ситуації»* присвячений теоретичному аспекту дослідження даного питання. Наголошено, що надзвичайні ситуації завжди супроводжували історію існування людської цивілізації, й саме НС ставали причинами загибелі держав та цілих цивілізацій. Як наслідок, по сьогодні НС не лише продовжують загрожувати людству, але й потребують тривалого та вагомого дослідження. Більшість наукових досліджень, на сьогодні, намагаються створити загальноприйнятні підходи щодо поняття та змісту НС, а також сформувати дієві механізми їхнього ефективного регулювання. НС на певній території (об'єкті) може скластися в результаті аварій, небезпечного природного явища, стихійного, екологічного або іншого лиха, терористичних актів, військових дій, соціально-економічних змін або внаслідок дій і змін, котрі можуть спричинити чи спричинили масштабні людські жертви, шкоду здоров'ю людей чи навколишньому природному середовищу, значних матеріальних втрат й порушень в сфері життєдіяльності людей. Джерело НС – є небезпечним природним явищем, аварією чи небезпечною техногенною пригодою, широким поширенням інфекційної хвороби людей, с/г тварин й рослин, а також застосуванням сучасних засобів ураження, в наслідок чого сталася або може виникнути НС. НС створюють надзвичайно високі потоки негативних впливів, які змінюють комфортний або допустимий стан довкілля і переводять життєдіяльність в якісно інший стан – стан взаємодії людини із

середовищем існування в умовах високої травмо небезпеки або загибелі.

*Підрозділ 1.2. «Основні концепції надзвичайних ситуацій та управління ними»* присвячений теоретичному аспекту дослідження даного питання. Надзвичайна ситуація – є станом, при котрому в результаті виникнення джерел НС на об'єктах, визначених територіях чи акваторіях порушуються нормальні необхідні для умови життя й діяльності людей, виникають загрози їхньому життю й здоров'ю, завдається непоправна шкода майнові населення, народному господарству й природному середовищу. Джерело НС представлено небезпечним природним явищем, аварією чи небезпечною техногенною пригодою, широким поширенням інфекційних хвороб людей, с/г тварин й рослин, а також застосуванням сучасних засобів ураження, в результаті чого відбувається або може відбутися НС.

Встановлено, що незважаючи на очевидну важливість та гостру необхідність підвищення ефективності і результативності держуправління в сфері забезпечення ЦЗ, уніфікації законодавства в цій галузі правовідносин, зокрема шляхом приведення українського законодавства до міжнародних та європейських стандартів в світлі активізації інтеграційних процесів, слід констатувати відсутність на сьогодні єдиних підходів до тлумачення терміну «надзвичайна ситуація». Відсутність однаковості в даному питанні негативно відбивається і на науці, і на управлінській та правозастосовчій практиці, оскільки створює проблеми для чіткого і ясного визначення меж предметної області, що іменується «цивільний захист», а також обумовлює можливість свавільного, упередженого, оцінного та суб'єктивного тлумачення держорганами і посадовими особами (як, втім, і будь-якими іншими зацікавленим суб'єктами – прим. авт.) певних обставин, дій або подій в якості НС.

Зроблено висновок: Сучасне суспільство все в більшій мірі стикається з проблемою забезпечення безпеки й захисту людини, навколишнього середовища від впливу техногенних, природних та екологічно шкідливих факторів. Промислове виробництво, сконцентрувавши в собі колосальні запаси різних видів енергії, шкідливих речовин і матеріалів, стало постійним джерелом серйозної техногенної небезпеки і виникнення аварій, що супроводжуються НС. Природно, постійне прагнення до найбільш повного задоволення власних матеріальних і духовних потреб призводить до збільшення масштабів виробництва, а отже і рівня техногенної небезпеки.

**У другому розділі «Особливості захисту населення від надзвичайних ситуацій»** окреслено основні особливості процесів захисту населення, а також висвітлено специфіку виконання профілактичних заходів та їхня реалізація в сучасних управлінських умовах.

*У підрозділі 2.1. «Основні етапи становлення та розвитку системи захисту населення від надзвичайних ситуацій: політико-правовий аспект»* вказано, що більшість нормативно-правових актів прийняті відповідно та на виконання положень Кодексу ЦЗ. Створена комплексна галузь законодавства у сфері запобігання НС та ліквідації їх наслідків не позбавлена недоліків, це пояснюється як стислими термінами її формування, так і різними суб'єктами правотворчості, внаслідок чого, різною юридичною силою. Вказана галузь спирається на досить широке поле джерел нормативно-правового регулювання, кожен з яких переслідує свою мету, виконує свої специфічні функції, ставить конкретні завдання, однак, всі вони спрямовані на виконання єдиної основної мети – захист населення і територій від НС.

*У підрозділі 2.2. «Особливості захисту населення від надзвичайних ситуацій в зарубіжних країнах: можливості використання кращих практик»* зазначено, що огляд

міжнародного досвіду управління НС розкриває приклади реалізації організаційних рішень в аналогічних сферах діяльності деяких країн. Вивчення особливостей організації відповідної управлінської діяльності надає можливість для аналізу й порівняння регулюючих впливів держави на забезпечення надання ефективного регулюючого впливу запобігання та врегулювання складних умов НС. Пошук, визначення та розуміння, а в подальшому і впровадження прикладів ефективної організації і функціонування досліджуваного напрямку відкривають можливості для стратегічного розвитку та покращення власної діяльності з державного регулювання НС. Вивчення міжнародного досвіду держрегулювання питань організації ефективного управління в умовах НС має очевидну актуальність, проте поки не знайшло належного відображення в науковій літературі.

Зроблено висновок: незважаючи на те що вже більше 20 років існує сучасна українська правова держава, законодавча база в галузі забезпечення безпеки знаходиться в стані кардинальної та постійної зміни як в цілому, так і в частині безпеки в НС в силу нових потреб демократичного суспільства в безпеці, а також появи нових загроз. Вивчення наявного зарубіжного досвіду та джерел нормативно-правового регулювання (як зовнішньої форми вираження юридичних норм) в даній сфері вимагає особливої уваги для виявлення загальних і характерних рис забезпечення безпеки при НС природного і техногенного характеру як сукупності внутрішньо пов'язаних норм, котрі регулюють окрему групу однорідних, взаємопов'язаних суспільних взаємовідносин. Специфікою даних норм є предмет регулювання – правовідносини в сфері безпеки в НС в зарубіжних країнах.

*У третьому розділі «Державне регулювання захисту населення в надзвичайних ситуаціях»* досліджено формування ефективних механізмів державного регулювання надзвичайних ситуацій за допомогою нових засад та навичок за умов реформування сфери публічного управління та реформи децентралізації.

*У підрозділі 3.1. «Роль держави в захисті населення від надзвичайних ситуацій»* вказано, що необхідно забезпечити відповідність установок та положень законодавчих та нормативних правових актів вимогам і основним положенням законодавства, а також нормам міжнародного права. В сучасних умовах особливого значення набуватиме робота щодо подальшого розвитку нормативно-методичної бази, що регулює питання комплексного управління безпекою населення та територій, управління ризиками НС, декларування безпеки потенційно небезпечних промислових, енергетичних і транспортних об'єктів. Треба підкреслити, що даний напрямок державної політики включає такий важливий аспект, як необхідність розробки і впровадження ефективних механізмів реалізації прийнятих нормативних правових актів.

*У підрозділі 3.2. «Основні шляхи оптимізації механізмів державного регулювання надзвичайних ситуацій»* з'ясовано, що створення ДСНС дозволило об'єднати в єдину систему органів управління, сили і засоби всіх державних і місцевих владних структур, підприємств, установ і організацій, що займалися раніше справою протидії НС розрізнено, без належної організованості й взаємодії. Створення цілісної системи дозволило розгорнути розробку єдиної нормативно-правової бази щодо попередження та ліквідації НС. Вперше у вітчизняній історії дана діяльність була регламентована законодавчими актами держави. На сьогодні вже сформовано розгалужену, досить ефективну функціонуючу систему управління, котра охоплює всю інфраструктуру держави. Завдячуючи раціональній регіональній політиці відбувається зміцнення взаємодії між

управлінськими органами різних рівнів певної системи. Внаслідок здійснення цілеспрямованого реформування було значно зміцнена сила системи, створено ефективні професійні мобільні підрозділи центрального та регіонального підпорядкування.

Зроблено висновок: подальше збільшення антропогенного впливу, масові аварії й катастрофи стали приводити не тільки до людських жертв, але і до знищення довкілля, його глобальної деградації. Таким чином, між людиною, природою, з'явилося й останнім часом стало швидко заглиблюватися серйозне протиріччя. Його можна розглядати сьогодні як одне з основних протиріч сучасності, вирішення якого може бути досягнуто тільки на основі скоординованих дій всіх здорових сил суспільства при розумній державній політиці та ефективному державному регулюванні. З розвитком науково-технічного прогресу, створенням нових засобів збройної боротьби багаторазово збільшилися військові небезпеки для мирного населення. Особливо характерним у цьому плані було ХХ століття. Це було століття прогресу, століття фізики, науково-технічної революції, кібернетики, космосу. Але не можна забувати, що ХХ століття було століттям, коли мирне населення стало спеціальною метою для активного масового збройного впливу.

## **ВИСНОВКИ**

На сьогодні по всьому світу все частіше й частіше відбуваються надзвичайні ситуації різного характеру і державні структури зобов'язані забезпечити життя і здоров'я громадян. В даний час в нашій країні існує необхідна система управління надзвичайними ситуаціями. Вона функціонує як в режимах повсякденної та підвищеної готовності, так і в НС. Основними цілями системи є: попередження виникнення і розвитку НС, зниження розмірів збитків та втрат і ліквідація НС. Єдина державна система запобігання та ліквідації НС об'єднує органи управління, сили і засоби державних органів виконавчої влади, ОМС, організацій, до повноважень яких належить вирішення питань щодо захисту населення від НС.

За результатами виконання поставлених завдань було зроблено висновки:

1. На сьогодні в науковій літературі та нормативно-правових актах для визначення специфічної обстановки діяльності органів виконавчої влади використовується цілий ряд понять, серед яких: «надзвичайна ситуація», «екстремальна ситуація», «особливі умови», «кризова ситуація», «надзвичайна подія», спеціальні правові режими – режими надзвичайної ситуації, надзвичайний та воєнний стан, режим контр терористичної операції тощо. Поняття «НС» є ключовим в понятійному апараті надзвичайного законодавства й представляє собою «розроблену на основі базових положень норм міжнародного права й вітчизняного законодавства обов'язкову сукупність нормативних правових актів, котрі володіють системним характером та вступаючи в дію під час необхідності попередження та ліквідації наслідків НС». В науковій літературі зустрічаються й інші погляди щодо поняття НС, в котрих автори спираються на один чи декілька факторів НС – джерела, наслідки, суб'єкти попередження та ліквідації тощо. Отже, всі вони мають бути проаналізовані та систематизовані вітчизняним законодавством з метою актуалізації діючого законодавства в нашій країні. Тим паче, що така робота ведеться, у вигляді різноманітних науково-дослідних робіт. Якісний термінологічний апарат сформує передумови здійснити уніфікацію підходів щодо розуміння проблем державного регулювання НС, що є необхідним для подальшого



вдосконалення законодавчих норм й державного регулювання у вказаній сфері суспільних взаємовідносин.

2. Встановлено, що НС пропонує дві самостійні області управління: «управління процесом запобігання НС» і «управління ліквідацією НС». Картина не була б повною, якщо не припустити, що область управління ліквідацією НС межує з областю управління ліквідацією наслідків НС. Таким чином, стосовно НС структуруються три відносно самостійні й тісно взаємопов'язані галузі управління: управління процесом попередження НС, управління ліквідацією НС та управління ліквідацією наслідків НС. Однак залишається питання – в яку узагальнюючу категорію інтегруються зазначені три області? Здійснивши дане дослідження, можна припустити, що таким інтегруючим поняттям має бути нове поняття – «управління НС». Стосовно НС система управління НС (СУНС) – це сукупність функціонально пов'язаних органів управління, технологій управління, пунктів управління, засобів управління, систем зв'язку та оповіщення, створених для підтримки постійної готовності сил і засобів до реагування, попередження НС і проведення аварійно-рятувальних робіт під час ліквідації НС та її наслідків. Основне призначення системи державного управління та регулювання НС – мінімізація ризиків аварій і втрат техногенного та природного характеру, оперативне реагування на НС та ліквідація їх наслідків. Управління НС – цілеспрямована діяльність органів управління різних рівнів та окремих посадових осіб, до повноважень і обов'язків яких входить попередження та ліквідація НС. Метою управління НС є забезпечення безпеки і захисту людей, об'єктів і навколишнього середовища.

3. Конституції більшості іноземних держав передбачають два режими здійснення держави – звичайний і надзвичайний. Впровадження надзвичайного режиму передбачається задля ситуацій, при котрих нормальне функціонування держави та суспільства є неможливим. Юридична регламентація інституту державного режиму – гарантія проти свавілля органів державної влади при НС, одна з визначальних характеристик правової держави. Існують два правових інститути, котрі регламентують надзвичайний режим – це інститут «надзвичайного стану» та інститут «військового положення». Перший з них сприяє захисту суспільства та держави від будь-якої внутрішньої загрози, другий – від зовнішньої. Вказані інститути можуть бути представлені власними видами. Наприклад, у Франції в кризових ситуаціях допускається введення надзвичайного, стану облоги і стану війни (2, с. 36). Крім того, законодавство в зарубіжних країнах містить цілий ряд рішень, котрі викликають великий інтерес щодо теоретичних розробок наявних проблем держрегулювання НС, так само й для здійснення практичної діяльності щодо їхньої регламентації. Особливо варто підкреслити, що серед причин, котрі виступають підставою задля регулювання НС, в більшості країн переважають такі, котрі за своїм характером є очевидними, об'єктивними фактами, які не потребують оцінки органу державної влади, наділеного правом приймати рішення щодо введення в дію відповідних інститутів надзвичайного режиму. Ця обставина робить неможливим використання таких інститутів в будь-яких інших цілях, ніж захист громадських і державних інтересів. Вказане становить досить великий інтерес щодо можливостей використання у вітчизняних умовах.

4. У зв'язку з погіршенням техногенної обстановки в Україні можна очікувати, що в багатьох випадках окремі, навіть невеликі за своїми масштабами виробничі аварії та стихійні лиха стануть одним ланцюгом, будуть провокувати і посилювати один одного, а також викликати системні ефекти, що не піддаються локалізації та мають величезні прямі

й непрямі наслідки, які проявляються на макроекономічному та політичному рівні. Подібні НС в тій чи іншій мірі впливають практично на всі сфери існування людського суспільства і перш за все на життєдіяльність людей, природне середовище, а також й на сферу управління та регулювання. Збиток від НС носить різноманітний характер. Для його вимірювання використовуються різні показники, серед яких провідну роль відіграють політичні та економічні показники й методи визначення збитку від НС. Велика увага в даний час приділяється управлінському та економічному забезпеченню заходів щодо попередження та ліквідації наслідків НС як основного елементу забезпечення безпеки населення, об'єктів економіки і територій в осередках ураження. Знання можливих політичних та економічних наслідків впливу НС сприяє правильному формуванню і своєчасному здійсненню державних механізмів захисту об'єктів економіки, населення і територій від їх наслідків, що дозволяє значно знизити соціально-економічні збитки й ефективно використовувати обмеження фінансових та матеріально-технічних ресурсів для підвищення рівня безпеки. Статистика техногенних і природних аварій і катастроф, що сталися в Україні за останні 10-15 років, показує, що їх наслідки стають все більш небезпечними для об'єктів економіки, населення і навколишнього середовища. Уже в даний час прямі й непрямі збитки від них становлять 4-5% від валового національного продукту. Такий стан речей змушує враховувати можливий економічний збиток при розробці державної політики, прогнозів соціально-економічного розвитку держави. Його облік на державному рівні дозволяє розробляти більш реальні стратегічні плани подальшого розвитку держави.

5. Реалізація державної політики в галузі ЦО та ефективне управління в сфері попередження НС може бути здійснена тільки при дотриманні наступних принципів: захисту від можливої чи наявної небезпеки, що виникає під час ведення військових дій чи внаслідок таких дій; організації та ведення ЦО, в якості обов'язкової функції всіх ОМС й організацій, незважаючи на їхню організаційно-правову форму та форму власності, боргу й обов'язку кожного громадянина; заходами з підготовки щодо захисту й у справах захисту населення, матеріально-культурних цінностей від небезпеки, котра виникає під час ведення військових дій чи внаслідок таких дій, плануються завчасно, здійснюються, за можливостями, за мирного часу, нарощуються в скрутний період та доводяться до необхідного обсягу з початком війни чи збройного конфлікту; заходи ЦО мають плануватися та реалізуватися диференційовано, враховуючи неоднаково очікувану інтенсивність й вибірковість впливу можливого противника по територіям й об'єктам економіки, а також зважаючи на оборонне та економічне значення міст та організацій; ЦО функціонує за принципом стратегічної мобільності, який передбачає поетапне нарощування заходів цивільної оборони за часом і територіям в залежності від рівня військових загроз, концентрацію сил і засобів в потрібний час і в потрібному місці, наявність мобільних резервів матеріально-технічних ресурсів для першочергового життєзабезпечення постраждалого населення; в мирний час органи управління, сили і засоби цивільної оборони залучаються до захисту населення і територій від НС природного і техногенного характеру, а також терористичних актів. На нашу думку, існуючі раніше концептуальні погляди на цілі і зміст стратегії управління в галузі попередження НС та ліквідації їх надалі не можуть бути в повному обсязі застосовні сьогодні.

6. Державне регулювання НС покликане забезпечити життєдіяльність населення і держави в екстремальних умовах в даний час і в доступному для огляду майбутньому

залишитися важливою державною функцією. При цьому, вдосконалення державного регулювання в сфері захисту населення, матеріальних і культурних цінностей від небезпек, що виникають при веденні військових дій і внаслідок цих дій має стосуватися як організаційних основ цивільної оборони, так і порядку її ведення і базуватися на сформульованих нових підходах в організації і веденні цивільної оборони та її ефективного державного регулювання.

В якості основних напрямків вдосконалення державного регулювання надзвичайних ситуацій варто виділити наступні:

- необхідно чітко, законодавчо визначити, що громадянська оборона є предметом спільного ведення на державному, регіональному та місцевому рівнях;

- в інтересах оцінки реального стану готовності як сил і засобів ЦО, так і системи ЦО в цілому необхідно мати систему показників ЦО, які б стали практичним керівництвом в діяльності органів управління ЦО щодо вдосконалення і розвитку захисту населення, матеріальних і культурних цінностей в сучасних умовах;

- в зв'язку з реальним економічним становищем в нашій країні громадянська оборона повинна будуватися за принципом стратегічної мобільності, який передбачає поетапне нарощування заходів ЦО за часом і простором в залежності від рівня військових загроз, а також концентрацію сил і засобів;

- 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 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. Органи управління та сили ЦЗ повинні бути у фінансовому та матеріально-технічному плані самодостатніми й тактично мобільними, ширше використовувати механізми міжвідомчої координації та комунікації, 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.

### **Анотація**

Сучасний період розвитку суспільства характеризується все більш наростаючими протиріччями між людиною і навколишнім природним середовищем. Створена ним техносфера і спосіб господарювання стали потужними факторами впливу на природу. Демографічний вибух, промислове виробництво, яке старіє з кожним роком, сільське господарство, що знаходиться в глибокій кризі, урбанізація територій – це свого роду виклики, кинуті людиною природі й котрі послужили причиною високого ступеня загострення протиріч між суспільством і природним середовищем. Вони загострюються стихійними лихами і катастрофами. Різке зростання населення підсилює антропогенні навантаження і представляють серйозну загрозу для екологічної безпеки.

Визначено цілі та шляхи реалізації стратегії управління в галузі попередження надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків.

Виділено три типи цілей і відповідні їм стратегії: запобігання причин виникнення надзвичайних ситуацій; попередження самих ситуацій; максимальне ослаблення їх наслідків. В ході аналізу підкреслюється, що кожна з перерахованих стратегій не тільки не

виключає інші, а, навпаки, передбачає їх спільне існування, забезпечуючи при необхідності можливість перемикання з однієї стратегії на іншу.

Виявлено етапи (превентивний, реагування, ліквідації) і фази управління в надзвичайних ситуаціях (запобігання; підготовки до надзвичайних ситуацій; реагування на їх виникнення і усунення наслідків).

Розроблено концептуальні засади управління процесом попередження надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків, які містять такі моменти:

виявлено, що трансформація структур державного управління відбувається за двома основними напрямками: за рахунок передачі ряду функцій або реорганізації діючих структур управління, а також створення нових спеціальних організацій, що відають питаннями планування підготовки до надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків.

запропоновано об'єднання існуючих загальнодержавних систем цивільної оборони, в єдину систему цивільного захисту (де вищий орган управління системою зберігає статус міністерства, при цьому дроблення міністерства не допускається), що дозволяє підвищити оперативність і ефективність управління. Доведено, що економічно, управлінсько та фінансово недоцільно розвивати способи і засоби захисту населення від надзвичайних ситуацій (будь-якого тину) окремо для військового та мирного часу.

**Ключові слова:** ситуація, надзвичайна ситуація, катастрофа, лихо, державне управління, цивільна оборона, цивільний захист, державне регулювання.

### Summary

The modern period of development of society is characterized by growing contradictions between man and the environment. The techno sphere he created and the way of management became powerful factors of influence on nature. Demographic explosion, industrial production, which is aging every year, agriculture, which is in deep crisis, urbanization of territories are some of the challenges posed by man to nature and which have caused a high degree of aggravation of contradictions between society and the environment. They are exacerbated by natural disasters and disasters. The sharp population growth is exacerbating anthropogenic loads and posing a serious threat to environmental security.

The goals and ways of implementation of management strategy in the field of emergency prevention and elimination of their consequences are determined.

There are three types of goals and strategies that are appropriate for them: prevention of causes of emergencies; prevention of situations themselves; maximum attenuation of their consequences. The analysis emphasizes that each of these strategies not only does not exclude the other, but, conversely, assumes their coexistence, providing, if necessary, the ability to switch from one strategy to another.

The stages (preventive, response, elimination) and phases of emergency management (prevention; preparation for emergencies; response to their occurrence and elimination of consequences) are revealed.

Conceptual bases for management of the process of emergency prevention and elimination of their consequences have been developed, which include the following points:

It is revealed that the transformation of public administration structures takes place in two main areas: by transferring a number of functions or reorganization of existing management structures, as well as the creation of new special organizations in charge of emergency planning and elimination of their consequences.

the integration of existing national civil defense systems into a single civil defense system

(where a higher system management body retains the status of a ministry, while the fragmentation of the ministry is not allowed), which improves the efficiency and effectiveness of management. It is proved that it is economically, managerially and financially inappropriate to develop ways and means of protecting the population from emergencies (of any kind) separately for wartime and peacetime.

**Keywords:** situation, emergency, catastrophe, disaster, public administration, civil defense, civil defense, state regulation.