УДК УДК 351.862
DOI: 10.15421/15201736

Проблемні питання нормативно-правового забезпечення функціонування системи управління цивільного захисту

О. Г. Баріло

Інститут державного управління у сфері цивільного захисту

У науковій статті проведено аналіз законодавства України та наукових досліджень державного управління у сфері цивільного захисту. Виявлено недостатньо досліджені проблемні питання, що не вирішено в положеннях нормативно-правових актів щодо структури та завдань системи управління цивільного захисту.

Проведено аналіз законодавства України, що регламентує діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту. Зазначено, що в нормативно-правових актах питання щодо системи управління цивільного захисту та її складової системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту не розкрито, а лише окреслено фрагментарно.

В положеннях нормативно-правових актів сфери цивільного захисту виявлено наявність протиріч і дублювань завдань щодо оповіщення та інформування органів управління та населення про надзвичайні ситуації, навчання населення діям в умовах надзвичайних ситуацій, а також інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття рішень у даних умовах.

Запропоновано в законодавчих актах виокремити систему інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту як складову системи управління цивільного захисту.

Ключові слова: законодавство; органи управління; інформаційно-аналітичне забезпечення; надзвичайні ситуації

Problematic issues of regulatory and legal support of the civil protection administration system operation

O. G. Barylo

Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection

This article examined the legislation of Ukraine as well as studies on public administration in the field of civil protection. It has been revealed that far too little attention has been paid to the problematic issues regarding the structure and tasks of the civil protection administration system which are not covered properly in the provisions of legislative and regulatory acts.

Analysis of the legislative framework of Ukraine that regulates public administration bodies and local self-governments in the field of civil protection was carried out. It is emphasized that in the legislative acts, the issues regarding the civil protection administration system and information and analysis system as its component are introduced in a fragmented manner, not in full.

The provisions of legislative and regulatory acts in the field of civil protection shows controversy and duplication of tasks on emergency notification and informing the authorities as well as population including their training to act in emergency, on information and analytical support for decision-making under the circumstances as well.

It is proposed to identify separately the analysis and information system of civil protection as a component of the civil protection administration system in the legislative acts.

Keywords: legislation acts; authorities; information and analysis system; emergency

Цитування даної статті: Баріло О. Г. Проблемні питання нормативно-правового забезпечення функціонування системи управління цивільного захисту / О. Г. Баріло // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 11. – С. 83-93.

Citation of this article: Barylo, O.G. (2017). Problemni pytannia normatyvno-pravovoho zabezpechennia funktsionuvannia systemy upravlinnia tsyvilnoho zakhystu [Problematic issues of regulatory and legal support of the civil protection administration system operation]. *Public administration aspects*, 5 (11), 83-93.

Received: 14.11.2017

Accepted: 21.11.2017

Проблемные вопросы нормативно-правового обеспечения функционирования системы управления гражданской защиты

О. Г. Барило

Институт государственного управления в сфере гражданской защиты

В научной статье проведен анализ законодательства Украины и научных исследований государственного управления в сфере гражданской защиты. Выявлены недостаточно исследованные проблемные вопросы, которые не решены в положениях нормативно-правовых актов по структуре и задачам системы управления гражданской защиты.

Проведен анализ законодательства Украины, регламентирующего деятельность органов государственного управления, органов местного самоуправления в сфере гражданской защиты. Отмечено, что в нормативно-правовых актах вопросы по системе управления гражданской защиты и ее составляющей системы информационно-аналитического обеспечения гражданской защиты не раскрыты, а только обозначены фрагментарно.

В положениях нормативно-правовых актов сферы гражданской защиты выявлено наличие противоречий и дублирования задач по оповещению и информированию органов управления и населения о чрезвычайных ситуациях, обучение населения действиям в условиях чрезвычайных ситуаций, а также информационно-аналитического обеспечения принятия решения в данных условиях.

Предложено в законодательных актах выделить систему информационно-аналитического обеспечения гражданской защиты как составляющую системы управления гражданской защиты.

Ключевые слова: параметры; государственная служба; вызовы; обобщение; трансформация; инструменты; приоритеты; имплементация; электронное управление

Постановка проблеми. З метою дієвого та своєчасного реагування на надзвичайні ситуації природного й техногенного характеру необхідна цілеспрямована державна політика та ефективний інструмент її реалізації – удосконалена єдина державна система цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ). Україна обрала європейський курс розвитку, тому не може існувати без правової культури, досконалого механізму застосування законодавства у будь-якій сфері суспільного життя, зокрема – у сфері цивільного захисту.

На сучасному етапі основною метою державної політики у сфері цивільного захисту є забезпечення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства й держави. Реалізація державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється на основі та через відповідні нормативно-правові акти, нормативні документи тощо.

З метою впровадження сучасних європейських підходів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної та техногенної безпеки Планом пріоритетних дій Уряду на 2016 рік визначено завдання

щодо реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС). Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р схвалено Стратегію реформування ДСНС на 2017-2020 роки (далі – Стратегія) [12].

У Стратегії зазначено, що існуюча система ДСНС не дає змоги в повному обсязі виконувати покладені на Службу завдання з реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, забезпечення належного рівня безпеки життєдіяльності населення, його захисту від надзвичайних ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій. Сили цивільного захисту та засоби ДСНС не завжди забезпечують своєчасне реагування на надзвичайні ситуації, а система державного нагляду у сфері пожежної та техногенної безпеки має надмірний регуляторний вплив на суб'єктів господарювання.

Необхідність проведення реформування системи ДСНС обумовлено змінами, що відбуваються в державі у зв'язку з децентралізацією влади, реформуванням системи безпеки й оборони держави, передачею окремих повноважень, зокрема у сфері цивільного захисту, від державних

органів до органів місцевого самоврядування.

Розв'язання проблеми планується здійснити шляхом виконання низки заходів, одним із яких передбачено удосконалення законодавства, що регламентує виконання основних завдань (функцій) у сфері пожежної та техногенної безпеки органами місцевого самоврядування.

Вважаємо справедливими вимоги Уряду щодо реформування ДСНС, але, на наш погляд, потребують доопрацювання положення Кодексу цивільного захисту України (далі – Кодекс), інших нормативно-правових актів не тільки у частині сфери пожежної та техногенної безпеки, але й положень, що визначають функції, завдання та структуру системи управління цивільного захисту та виокремлення в її складі системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту.

Аналіз досліджень і публікацій. Вирішення проблемних питань щодо нормативно-правового забезпечення цивільного захисту, зважаючи на складну ситуацію, що склалася в Україні, є одним із важливих напрямів діяльності науковців, а також темою багатьох наукових досліджень.

В. Костенко розглянув базові положення норм чинного законодавства, що регулюють діяльність місцевих органів влади у сфері цивільного захисту, запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, передбачені Кодексом.

Автор зазначає, що за об'єктивними показниками теперішнє функціонування місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує належного рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, а результативність практичної діяльності у цій сфері на чинній законодавчо-правовій основі не відповідає очікуванням і сучасним потребам суспільства [2].

Г. Кривогуз виявив, що існуючі нормативно-правові акти у сфері цивільного захисту комплексно не висвітлюють питання щодо забезпечення функціонування

системи цивільним захистом підприємств та обґрунтував необхідність розроблення концепції розвитку вказаної системи [3].

М. Кулешов, М. Росоха окреслили загальні підходи до формування нової системи захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій, запропонували внести зміни до Кодексу з метою гармонізації його з Європейським законодавством, уточнення завдань і функцій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування при виникненні надзвичайних ситуацій як у мирний час, так і під час особливого періоду [4].

С. Майстро, О. Труш виокремили проблемні аспекти та протиріччя законодавства у сфері державного управління системою цивільного захисту в Україні. Автори вважають, що дієвий нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту має враховувати національний та міжнародний досвід із питань цивільного захисту, представляти собою єдину систему державного управління з протидії надзвичайним ситуаціям в Україні [5].

Л. Матвейчук досліджено організаційно-правові механізми розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування, електронного оподаткування. Також автором розглянуто еволюційний розвиток українського законодавства щодо електронного урядування, виділено нормативно-правові акти електронного документообігу в Україні, розкрито правову площину діяльності податкових органів в електронному форматі [6].

С. Найдюком визначено фактори, що впливають на процес прийняття управлінського рішення. Автором зазначено, що управлінське рішення є інструментом впливу на об'єкт управління та його підсистеми, а також важливою ланкою формування та реалізації відношень управління в організації та складає основу реалізації кожної функції управління [7].

Слід зазначити, що у розглянутих та інших роботах чітко не визначено напря-

ми удосконалення законодавства щодо структури, завдань системи управління цивільного захисту, а також виокремлення у її складі системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту.

Мета дослідження. Провести аналіз нормативно-правової бази, що регламентує функціонування системи управління цивільного захисту, виявити проблемні питання та шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Питання, що пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням ЄДСЦЗ та регулюванням повноважень органів державної влади, місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, визначає Кодекс [1].

П. 1. (ст. 8) Кодексу визначено, що забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється ЄДСЦЗ, що складається із функціональних і територіальних підсистем та їх ланок, а п. 3 – її основні завдання, а саме:

- опрацювання інформації про надзвичайні ситуації, видання інформаційних матеріалів із питань захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій;
- оповіщення населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, своєчасне й достовірне інформування про фактичну обстановку і вжиті заходи;
- захист населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій;
- проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення;
- інші завдання.

Аналіз глави III Кодексу, де розкрито повноваження суб'єктів забезпечення цивільного захисту, свідчить про те, що до повноважень Кабінету Міністрів України (ст. 16) питання щодо створення системи управління цивільного захисту в цілому

та її складової – системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту – не віднесено. Вказані питання лише фрагментарно розкрито у ст. 17 Кодексу, де визначено повноваження центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, а саме:

- здійснює безпосереднє керівництво діяльністю ЄДСЦЗ;
- здійснює оповіщення та інформування центральних та місцевих органів виконавчої влади про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, здійснює методичне керівництво щодо створення і належного функціонування систем оповіщення цивільного захисту різних рівнів;
- здійснює безпосереднє управління заходами з переведення ЄДСЦЗ із режиму функціонування у мирний час на функціонування в умовах особливого періоду;
- інші повноваження.

До повноважень інших центральних органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту (ст. 18 Кодексу) щодо системи управління цивільного захисту та системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту можна віднести лише деякі пункти, а саме:

- здійснення заходів щодо захисту населення і територій під час надзвичайних ситуацій;
- організація створення автоматизованих систем раннього виявлення загрози виникнення надзвичайних ситуацій та оповіщення населення у разі їх виникнення на об'єктах підвищеної небезпеки, що належать до сфери їх управління.

Крім того, Кодексом (ст. 19, п.2) визначено, що до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту належить:

- забезпечення цивільного захисту на відповідній території;
- створення та підтримання у постійній готовності місцевої системи централізованого оповіщення про загрозу

або виникнення надзвичайних ситуацій, здійснення її модернізації та забезпечення функціонування;

- забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій, у тому числі в доступній для осіб із вадами зору та слуху формі;

- забезпечення навчання з питань цивільного захисту посадових осіб органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання комунальної власності, здійснення підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях;

У главі 6 Кодексу визначено сутність, засоби та завдання посадовим особам щодо оповіщення та інформування суб'єктів забезпечення цивільного захисту. При цьому ст. 30 Кодексу визначається сутність та засоби оповіщення, а також завдання лише органам місцевого самоврядування, суб'єктам господарювання та операторам телекомунікації, телерадіоорганізації. Завдання органам державного управління щодо оповіщення Кодексом не визначено, вказано лише повноваження.

Статтею 31 Кодексу, на наш погляд, лише у загальній формі визначено завдання органам управління цивільного захисту щодо інформування у сфері цивільного захисту про надзвичайні ситуації, що прогнозуються або виникли, з визначенням їх класифікації, меж поширення і наслідків, а також про способи та методи захисту від них.

Слід відмітити, що в умовах децентралізації влади та передачі повноважень щодо організації заходів цивільного захисту на місцеві органи самоврядування деякі положення Кодексу, які стосуються системи управління цивільного захисту, системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту, потребують висвітлення, уточнення та доопрацювання.

Елементи системи управління цивільного захисту щодо її функціонування в умовах виникнення надзвичайних ситуацій

розкрито у розділі VI Кодексу «Реагування на надзвичайні ситуації та ліквідація їх наслідків».

Аналіз глави 15 Кодексу, де визначаються питання щодо організації робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, порядок проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, гасіння пожеж та питання щодо життєзабезпечення постраждалих, свідчить про наявність, на нашу думку, деяких спірних положень.

Так, статтею 71 Кодексу визначено, що після виникнення надзвичайної ситуації під час організації робіт із ліквідації її наслідків утворюється спеціальна комісія з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, призначається керівник робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, який утворює штаб із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Крім того, визначено, що у разі виникнення надзвичайних ситуацій відповідні центри управління в надзвичайних ситуаціях безпосередньо взаємодіють зі штабом із ліквідації наслідків надзвичайної ситуації у разі його утворення і забезпечують його роботу. На наш погляд, у цих положеннях Кодексу криються глибинні причини існуючих недоліків, що проявляються під час реагування на надзвичайні ситуації та пов'язані із витратами значного обсягу часу на організацію реагування на надзвичайні ситуації (під час розвитку надзвичайної ситуації комісія призначає керівника з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, який утворює штаб) та прийняття рішення внаслідок відсутності як такої системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту.

Положення про ЄДСЦЗ, що затверджене Постановою КМУ від 9 січня 2014 р. № 11 (далі – Положення про ЄДСЦЗ), регулює питання здійснення заходів цивільного захисту в державі, визначає склад органів управління та сил цивільного захисту, планування діяльності ЄДСЦЗ, порядок виконання нею завдань та організації взаємодії [11].

Положенням про ЄДСЦЗ (п. 5) визначено, що керівництво ЄДСЦЗ здійснює Кабінет Міністрів України, а безпосереднє керівництво її діяльністю – ДСНС. Загальна структура ЄДСЦЗ складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем та їх ланок.

Таким чином, з'ясовано, що в структурі ЄДСЦЗ не передбачено системи управління цивільного захисту та системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту, а є лише їх окремі елементи.

Однак, у п. 9 Положення про ЄДСЦЗ визначено, що у її складі функціонують постійно діючі органи управління цивільного захисту, координаційні органи, сили цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем.

Отже, досліджено, що відповідно до законодавства ЄДСЦЗ структурно складається із підсистем (функціональних і територіальних), постійно діючих органів управління та сил цивільного захисту цих підсистем, координуючих органів управління. Крім того, визначено, що загальне керівництво ЄДСЦЗ здійснює Кабінет Міністрів України, а безпосереднє – ДСНС.

У той же час Статутом дій ОРСЦЗ (ст. 22) визначено, що організаційно-технічну основу управління складає система управління, яка включає: органи управління, пункти управління, систему зв'язку та оповіщення, а також засоби автоматизації управління [8].

Подальший аналіз Положення про ЄДСЦЗ засвідчив наявність певних розбіжностей щодо питання організації управління у надзвичайних ситуаціях.

Так, у п. 12. Положення про ЄДСЦЗ визначено, що для забезпечення управління у режимі повсякденного функціонування органами управління та силами цивільного захисту, координації їх дій, здійснення цілодобового чергування та забезпечення функціонування системи збору, оброблення, узагальнення й аналізу інформації про обстановку в районах

виникнення надзвичайних ситуацій на різних рівнях ієрархії функціонує система оперативно-чергових служб. Однак, при переведенні ЄДСЦЗ у вищі ступені готовності (підвищеної готовності, надзвичайної ситуації та надзвичайного стану) система оперативно-чергових служб виконує лише функцію оповіщення органів управління, сил цивільного захисту та населення про загрозу й виникнення надзвичайних ситуацій. Вважаємо вказані функції оперативних служб звуженими та недостатніми для виконання завдань, що покладені на ЄДСЦЗ.

Типовим положенням про функціональну підсистему ЄДСЦЗ, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2015 № 101 (далі – Типове положення ФП), визначено основи створення функціональної підсистеми ЄДСЦЗ (далі – функціональна підсистема), її склад, завдання та рівні. Деякими завданнями функціональної підсистеми є [9]:

- здійснення заходів цивільного захисту;
- своєчасне і достовірне інформування органів виконавчої влади та населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери управління відповідного центрального органу виконавчої влади;
- проведення рятувальних та інших невідкладних робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації;

Типовим положенням ФП визначено, що безпосереднє керівництво функціональною підсистемою здійснюється керівником органу або суб'єкта господарювання, що створив таку підсистему. У той же час, управління функціональною підсистемою здійснюється, відповідно до рівня, центральними, територіальними органами виконавчої влади та керівниками суб'єктів господарювання. Вважаємо

некоректним визначення «керівництво» для керівника органу управління, тому що це визначення передбачає лише віддачу розпоряджень підпорядкованим структурним підрозділам. У той же час «управління» включає не лише віддачу вказівок, але й організацію та здійснення усіх заходів, що покладено на функціональну підсистему.

Для забезпечення управління, координації дій органів управління та підпорядкованих їм сил цивільного захисту, здійснення цілодобового чергування і забезпечення збору, оброблення, узагальнення та аналізу інформації про обстановку, відповідно до Типового положення, функціонує система оперативно-чергової (чергової, диспетчерської) служби, функції та завдання яких, на нашу думку, як і в Положенні про ЄДСЦЗ, обмежуються лише оповіщенням органів управління.

Типовим положенням про територіальну підсистему ЄДСЦЗ, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2015 № 101 (далі – Типове положення ТП), визначено основи створення територіальної підсистеми ЄДСЦЗ (далі – територіальна підсистема), її склад, завдання та рівні. Деякими завданнями територіальної підсистеми є [9]:

- організація та здійснення заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій;
- проведення рятувальних та інших невідкладних робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення;
- ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій або небезпечних подій;
- навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації.

Типовим положенням ТП визначено, що безпосереднє керівництво територіальною підсистемою, її ланками здійснюється посадовою особою, яка очолює орган, що створив таку підсистему, ланку. До складу територіальної підсистеми та її

ланок входять органи управління та підпорядковані їм сили цивільного захисту, відповідні суб'єкти господарювання.

Для координації діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів, суб'єктів господарювання у сфері цивільного захисту функціонують комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, а для координації робіт із ліквідації наслідків надзвичайної ситуації на регіональному, місцевому та об'єктовому рівні, у разі потреби, утворюються спеціальні комісії з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

Типовим положенням ТП визначено, що управління територіальною підсистемою здійснюють обласні, міські, районні держадміністрації, підрозділи з питань цивільного захисту, які утворюються у їх складі, територіальні органи ДСНС, на об'єктовому рівні – керівник суб'єкта господарювання.

Для забезпечення управління, координації дій органів управління та підпорядкованих їм сил цивільного захисту, здійснення цілодобового чергування та забезпечення збору, обробки, узагальнення та аналізу інформації про обстановку функціонують оперативно-чергові служби територіальних органів ДСНС, обласних, районних, міських держадміністрацій, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання. Аналіз положень про функціональні та територіальні підсистеми виявив, що існують певні дублювання та розбіжності в їх сутності та змісті. Так, одним із завдань функціональної підсистеми є здійснення заходів цивільного захисту, а у територіальній підсистемі – організація та здійснення заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

У той же час Кодексом (розділ IV) визначено заходи цивільного захисту, а саме:

- оповіщення та інформування суб'єктів забезпечення цивільного захисту;

- укриття населення у захисних спорудах цивільного захисту та евакуаційні заходи;
- інженерний захист територій, радіаційний і хімічний захист;
- медичний, біологічний та психологічний захист, забезпечення санітарного й епідеміологічного благополуччя населення;
- навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях.

Отже, виявлено, що в функціональних та територіальних підсистемах, у даному випадку, мова йде про аналогічні завдання, тобто існують ознаки дублювання вказаних завдань.

Завдання щодо проведення рятувальних та інших невідкладних робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення та його навчання щодо поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації покладено як на функціональні, так і на територіальні підсистеми, що також свідчить про наявність плутанини й дублювання завдань вказаних підсистем.

Крім того, виявлено, що завдання щодо своєчасного й достовірного інформування органів виконавчої влади та населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери управління відповідного центрального органу виконавчої влади, покладено тільки на функціональні підсистеми. Однак, територіальні підсистеми здійснюють забезпечення збору, обробки, узагальнення та аналізу інформації про обстановку. Тому, вважаємо за необхідне визначення окресленого завдання в межах їх повноважень і на територіальні підсистеми.

Також слід відмітити, що як і в положенні про ЄДСЦЗ, так і в положеннях про підсистеми ЄДСЦЗ оповіщення та інформування органів управління та населення, його навчання діям в умовах надзвичайних ситуацій визначено лише як

завдання й заходи цивільного захисту. На наш погляд, конче необхідно розглядати вказані завдання системно, тобто інформаційно-аналітичну систему цивільного захисту як складову системи управління цивільного захисту.

Крім того, виявлено, що у Положенні про ДСНС, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052, питання щодо функціонування системи управління цивільного захисту окреслено фрагментарно такими пунктами [10]:

- здійснює безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту;
- проводить підготовку органів управління функціональних і територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та їх ланок.

Вважаємо, що питання щодо створення та організації системи управління під час реагування на надзвичайні ситуації у вказаному положенні не означено.

Висновки. Означено необхідність розробки дієвого механізму удосконалення законодавства, що регламентує сферу цивільного захисту.

Урядом країни поставлено завдання щодо проведення реформування системи ДСНС в умовах децентралізації влади, реформування сектору безпеки й оборони держави, передачі окремих повноважень у сфері цивільного захисту від державних органів до органів місцевого самоврядування.

Одним із заходів проведення реформ передбачено удосконалення законодавства, що регламентує виконання основних завдань (функцій) у сфері пожежної та техногенної безпеки органами місцевого самоврядування.

Проведений аналіз попередніх наукових досліджень державного управління у сфері цивільного захисту виявив прогалини в проблематиці визначення напрямів удосконалення законодавства щодо структури, завдань системи управління цивільного захисту, а також виокремлення у її

складі системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту.

Дослідження основних нормативно-правових актів сфери цивільного захисту свідчить про те, що в них питання щодо створення системи управління цивільного захисту в цілому та її складової – системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту – не розкрито, а лише фрагментарно окреслено в положеннях Кодексу та Типових положеннях про функціональну і територіальну підсистеми.

Крім того, в положеннях вказаних нормативно-правових актів виявлено наявність протиріч і дублювань завдань щодо оповіщення та інформування органів управління та населення про надзвичайні ситуації, навчання населення діям в умовах надзвичайних ситуацій, а також інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття рішень у даних умовах.

З'ясовано, що в структурі ЄДСЦЗ та

її підсистемах не передбачено системи управління цивільного захисту та системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту, а є лише їх окремі елементи.

Виявлено, що в Положенні про ЄДСЦЗ та в положеннях про підсистеми ЄДСЦЗ оповіщення та інформування органів управління та населення, його навчання діям в умовах надзвичайних ситуацій визначено лише як завдання та заходи цивільного захисту. Запропоновано виокремити вказані завдання в систему, тобто як інформаційно-аналітичну систему цивільного захисту – складову системи управління цивільного захисту.

Подальшим напрямом наукових досліджень із розглянутої проблематики вважається визначення функцій, завдань та структури інформаційно-аналітичного забезпечення в системі управління цивільного захисту.

бібліографічні посилання:

1. Кодекс цивільного захисту України: Закон України, прийнятий 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 34-35. – С. 1802.
2. Костенко В. О. Діяльність місцевої влади у сфері цивільного захисту і надзвичайних ситуацій в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні / В. О. Костенко // Теорія та практика державного управління. – 2014. – № 2. – С. 158-165.
3. Кривогуз Г. Концепція системи управління цивільним захистом підприємства на основі інтеграції сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій / Г. Кривогуз // Актуальні проблеми державного управління. – 2016. – № 3. – С. 57-61.
4. Кулешов М. М., Росоха В. О. Сучасні виклики для державної політики у сфері цивільного захисту в Україні / М. М. Кулешов, В. О. Росоха // Вісник НУЦЗУ. – 2014. – № 2. – С. 167-175 (серія «Державне управління»).
5. Майстро С. В., Труш О. О. Нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту в Україні / С. В. Майстро, О. О. Труш // Актуальні проблеми державного управління. – 2014. – № 2. – С. 156-162.
6. Матвейчук Л. О. Механізми нормативно-правового забезпечення діяльності органів державної податкової служби в електронному форматі / Л. О. Матвейчук // Аспекти публічного управління. – 2016. – № 3. – С. 47-58.
7. Найдюк С. В. Сутність процесу прийняття управлінських рішень у державному управлінні / С. В. Найдюк // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 9. – С. 12-19.
8. Про затвердження Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту: наказ МНС України від 13 березня 2012 р. № 575 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 51. – С. 60.
9. Про затвердження типових положень про функціональну і територіальну підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту: постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2015 р. № 101 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 22. – С. 27.

10. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 102. – С. 40.
11. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту: постанова Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 8. – С. 341.
12. Про схвалення Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій на 2017-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р. // Офіційний вісник України. – 2017. – № 13. – С. 38.

REFERENCES:

1. Kodeks tsyvil'noho zakhystu Ukrainy: Zakon Ukrainy pryiniaty 2 zhovtnia 2012 r. № 5403-VI [Code of Civil Protection of Ukraine: Law of Ukraine from October 2, 2012 № 5403-VI]. (2013). *Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 34-35, 1802 [in Ukrainian].
2. Kostenko, V.O. (2014). Diial'nist' mistsevoi vlady u sferi tsyvil'noho zakhystu i nadzvychajnykh sytuatsiy v konteksti reformy mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Local government activities in the field of civil protection and emergencies in the context of local self-government reform in Ukraine]. *Theory and practice of public administration*, 2, 158-165 [in Ukrainian].
3. Kryvohuz, H. (2016). Kontsepsiia systemy upravlinnia tsyvil'nym zakhystom pidpryemstva na osnovi intehtatsii suchasnykh informatsijno-telekomunikatsijnykh tekhnolohij [Concept of the system of management of civil defense of the enterprise on the basis of integration of modern information and telecommunication technologies]. *Actual problems of public administration*, 3, 57-61 [in Ukrainian].
4. Kulieshov, M.M., & Rosokha, V.O. (2014). Suchasni vyklyky dlja derzhavnoi polityky u sferi tsyvil'noho zakhystu v Ukraini [Contemporary Challenges for Public Policy in the Field of Civil Protection in Ukraine]. *Visnyk NUTsZU*, 2, 167-175 [in Ukrainian].
5. Majstro, S.V., & Trush, O.O. (2014). Normatyvno-pravovyj mekhanizm derzhavnoho upravlinnia systemoiu tsyvil'noho zakhystu v Ukraini [Regulatory and Legal Mechanism of Public Administration of the Civil Protection System in Ukraine]. *Actual problems of public administration*, 3, 156-162 [in Ukrainian].
6. Matvejchuk, L.O. (2016). Mekhanizmy normatyvno-pravovoho zabezpechennia diial'nosti orhaniv derzhavnoi podatkovoi sluzhby v elektronnomu formati [Mechanisms of normative-legal support of activity of bodies of state tax service in electronic format]. *Aspects of public administration*, 3, 47-58 [in Ukrainian].
7. Najdiuk, S.V. (2015). Sutnist' protsesu pryjniattia upravlins'kykh rishen' u derzhavnomu upravlinni [The essence of the process of making managerial decisions in public administration]. *Aspects of public administration*, 9, 12-19 [in Ukrainian].
8. Pro zatverdzhennia Statutu dij u nadzvychajnykh sytuatsiiakh orhaniv upravlinnia ta pidrozdiliv Operatyvno-riatival'noi sluzhby tsyvil'noho zakhystu: nakaz MNS Ukrainy vid 13 bereznia 2012 r. № 575 [On approval of the Charter of Emergency Situations of the authorities and units of the Operations and Rescue Service of Civil Protection: the Order of the Ministry for Emergencies of Ukraine from March 13, 2012 № 575]. (2012). *Official Bulletin of Ukraine*, 51, 60 [in Ukrainian].
9. Pro zatverdzhennia typovykh polozhen' pro funktsional'nu i terytorial'nu pidsystemy iedynoi derzhavnoi systemy tsyvil'noho zakhystu: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 bereznia 2015 r. № 101 [On Approval of Model Provisions on the Functional and Territorial Subsystems of a Unified State Civil Protection System: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine from March 11, 2015 № 101]. (2015). *Official Bulletin of Ukraine*, 22, 27 [in Ukrainian].
10. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z nadzvychajnykh sytuatsij: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 hrudnia 2015 r. № 1052 [On Approval of the Regulation on the State Service of Ukraine for Emergency Situations: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine from December 16, 2015 № 1052]. (2015). *Official Bulletin of Ukraine*, 102, 40 [in Ukrainian].
11. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro iedynu derzhavnu systemu tsyvil'noho zakhystu: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 9 sichnia 2014 r. № 11 [On Approval of the Regulation on a Unified

State System of Civil Protection: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine from January 9, 2014 № 11]. (2014). *Official Bulletin of Ukraine*, 8, 341 [in Ukrainian].

12. Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvyčajnykh sytuatsij na 2017-2020 roky: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 sichnia 2017 r. № 61-r. [On Approving the Strategy for the Reform of the State Service of Ukraine for Emergencies for 2017-2020: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from January 25, 2017 № 61-p.]. (2017). *Official Bulletin of Ukraine*, 13, 38 [in Ukrainian].

Барило Оксана Григорівна – старший науковий співробітник, кандидат технічних наук

Інститут державного управління у сфері цивільного захисту

Адреса: 02000, м. Київ, вул. Вишгородська, 21

E-mail: acutus@ukr.net

Barylo Oksana G. – Senior Research Fellow, PhD

Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection

Address: 21, Vyshhorodska str., Kyiv, 02000, Ukraine

E-mail: acutus@ukr.net