

О. П. Борис,

к. т. н., заступник начальника, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту
ORCID ID: 0000-0003-1236-7785

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.84

ЕКСПЕРТНИЙ АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ СОЦІОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ЩОДО ОЦІНКИ СТАНУ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

O. Boris,

PhD in Technical Sciences, Deputy Chief of the Ukrainian Research Institute of Civil Protection

EXPERT ANALYSIS OF RESULTS OF SOCIOLOGICAL RESEARCH ON EVALUATION OF CIVIL PROTECTION IN UKRAINE

У статті зазначено, що заходи державного регулювання у сфері ЦЗ залишається актуальним питанням, спрямованим на підвищення рівня ЦЗ в Україні. Для реалізації такої мети виникла необхідність виконання наукової аналітичної роботи, пов'язаної з практичною оцінкою стану ЦЗ спеціалістами/експертами у сфері ЦЗ. Наголошено, що важливими завданнями проведеного анкетування були експертне оцінювання ефективності системи ЦЗ та дієвості ЄДС ЦЗ. Встановлено, що більшість респондентів вважають систему ЦЗ в Україні неефективною, однак, достатньо законодавчо урегульованою. Таке протиріччя між оцінкою ефективності та ступенем законодавчої урегульованості сфери ЦЗ можна розцінювати, як наявний дисонанс державного управління, пов'язаний з не спроможністю ЄДС ЦЗ виконувати завдання ЦЗ. Так, респонденти вважають, що ЄДС ЦЗ є потрібною структурою, проте яка не в повній мірі спроможна виконувати завдання ЦЗ у разі виникнення надзвичайних ситуацій. Зазначено, що непрямым доказом не високої оцінки ефективності ЄДС ЦЗ є те, що майже половина всіх опитаних мають сумніви у тому, що правовий статус та повноваження ДСНС забезпечують можливість безпосереднього керівництва ЄДС ЦЗ. Обидві тези, в цілому, узгоджуються із зазначеним вище доводом про те, що механізм реалізації ЦЗ через наявну в державі ЄДС ЦЗ є неефективним способом державного управління. Також цей висновок узгоджується з позицією експертного середовища, яке не схильне вважати систему ЦЗ в Україні ефективною.

The article states that the measures of state regulation in the sphere of the Central Organ is still an urgent issue aimed at raising the level of CZ in Ukraine. To realize such a goal, there was a need for scientific analytical work related to the practical assessment of the state of the Central Asian scientists by experts / experts in the field of CK. It was emphasized that the important tasks of the conducted questionnaire were expert evaluation of the effectiveness of the TP system and the effectiveness of the UES. It has been established that the majority of respondents consider the system of central government in Ukraine ineffective, however, it is sufficiently regulated by law. Such a contradiction between the assessment of the effectiveness and the degree of legislative regulation of the CZ sphere can be regarded as the existing dissonance of public administration associated with the failure of the UES CE to perform the tasks of the Central Committee. So the respondents believe that the UES is a necessary structure, which, however, is not fully capable of performing the tasks of the Central Committee in the event of emergencies. It is noted that the indirect evidence of a low evaluation of the effectiveness of the UES is that almost half of all respondents have doubts that the legal status and powers of the SSNS provide for the direct management of the UES. Both theses, in general, are

consistent with the above argument that the mechanism for the implementation of the Central Electoral Commission through the existing UES State CPS is an ineffective way of public administration. Also, this conclusion is consistent with the position of the expert environment, which is not inclined to consider the system of CK in Ukraine effective.

Ключові слова: сфера цивільного захисту, надзвичайна ситуація, оцінки ефективності цивільного захисту в Україні, оцінка ступеня законодавчої урегульованості сфери цивільного захисту.

Key words: the sphere of civil protection, emergency situation, assessing the effectiveness of civil protection in Ukraine, assessing the degree of legislative regulation of the field of civil protection.

ВСТУП

Недосконалість механізму реалізації заходів ЦЗ і організації цивільної безпеки / захисту населення є суспільно визнаною проблемою в державі [1; 2], яка спонукає наукове товариство України до обговорення питань щодо реорганізації державного управління у сфері цивільного захисту (ЦЗ) [3]. Важливою подією, яка зумовила новий поштовх до наукового пошуку, досліджень і обґрунтування заходів державного регулювання ЦЗ стала фактична неспроможність своєчасного і повноцінного реагування єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДС ЦЗ) до дій в умовах "гібридної війни" [4]. Так, незважаючи на явні кваліфікаційні ознаки надзвичайної ситуації соціального та воєнного характеру, що мали місце на територіях Донецької та Луганської областей з квітня 2014 року, режим надзвичайної ситуації державного рівня Кабінетом Міністрів України встановлено лише в січні 2015 року [5].

Однак, незважаючи на тривалий час дискусійного обговорення, єдиного підходу до визначення стратегії розвитку ЦЗ науковцями остаточно не визначено. Таким чином, формування заходів державного регулюван-

ня у сфері ЦЗ з метою удосконалення державного управління, залишається актуальним питанням, спрямованим на підвищення рівня ЦЗ в Україні. Для реалізації такої мети виникла необхідність виконання наукової аналітичної роботи, пов'язаної з практичною оцінкою стану ЦЗ спеціалістами / експертами у сфері ЦЗ, до яких, передусім, відносяться посадові особи органів державної влади, котрі, згідно з своїми функціональними та посадовими обов'язками, реалізують заходи ЦЗ або організовують діяльність органів влади у сфері ЦЗ.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є проведення експертного аналізу результатів соціологічного дослідження щодо оцінки стану цивільного захисту в Україні.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

З метою здійснення практичної оцінки стану ЦЗ в Україні групою вчених на чолі із автором статті проведено анкетування трьох груп фахівців, які функціонально відповідають за організацію та реалізацію заходів ЦЗ. Загалом у соціологічному опитуванні взяли участь 1076 респондентів (рис. 1), а саме: співробітники підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), представники органів обласних і місцевих державних адміністрацій (Держадміністрація) та об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Важливими завданнями проведеного анкетування були експертне оцінювання ефективності системи ЦЗ та дієвості ЄДС ЦЗ. Слід зазначити, що поняття терміну "ефективність" (performance) в організації даного соціологічного опитування визначалось згідно з стандартом ISO 9000:2007 [6], термін поєднує у собі два компоненти: ступінь досягнення запланованих результатів та співвідношення між досягнутим результатом і затраченими ресурсами. Зважаючи на означене, переважна більшість респондентів щодо оцінки ефективності ЦЗ в Україні вважають її неефективною або такою, що потребує удосконалення (табл. 1).

Так, лише 5% всіх опитаних вважають існуючу систему ЦЗ ефективною, переважна більшість яких — це представники кластеру Держадміністрації (12%). Однак слід підкреслити, що жоден з респондентів кластеру ОТГ не вважає існуючу систему ефективною. Зазначене логічно розглядати як наслідок реалізації невдалої політики центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту (ЦОВВ), що передусім, пов'язано з нав'язуванням державних функцій ЦЗ адміністративно-територіальним

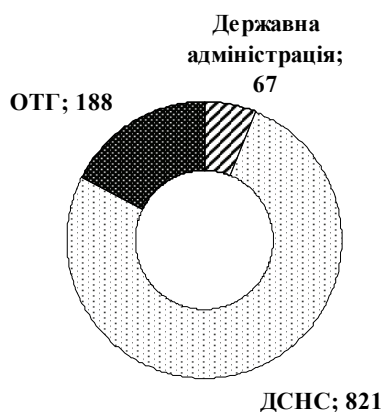


Рис. 1. Поділ респондентів за кластерами

Таблиця 1. Оцінка респондентами ефективності ЦЗ, %

Кластери	Потребує удосконалення	Неефективна	Ефективна
Держадміністрація	36	52	12
ДСНС	38	53	4
ОТГ	39	48	0
Всього	38	52	5

Джерело: сума відсотків для кожного із рядків таблиці не відповідає 100%, оскільки кожний респондент міг обрати декілька варіантів відповіді або не відповідати на питання.

органам базового рівня [7]. Наведені дані щодо неефективності ЦЗ не відповідають оцінці ступеню законодавчої урегульованості сфери ЦЗ (рис. 2).

Більшість спеціалістів вважають, що сфера ЦЗ в Україні достатньо законодавчо врегульована. Однак, значна кількість експертів у сфері ЦЗ (44%) вважають її такою, що потребує нормативно-правових змін.

Деталізація наданих відповідей за кластерами опитуваних, чітко визначає неоднорідність особистих поглядів між представниками органів державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування та посадовими особами ЦОВВ (табл. 2).

Так, більшість представників кластеру ДСНС вважають сферу ЦЗ законодавчо регульованою (63%), а респонденти кластерів Держадміністрація і ОТГ, на противагу такій позиції, дотримуються цілком протилежної думки та переконані у необхідності застосування заходів державного регулювання у сфері ЦЗ (61% і 63%). Така значна різниця в поглядах на оцінку ступеня законодавчої урегульованості сфери ЦЗ в державі може бути пояснена відмінностями функціональної спрямованості фахівців ЦЗ. Співробітникам ДСНС, як приклад, притаманне забезпечення такої складової ЦЗ, як реагування на надзвичайні ситуації, а представникам органів державної влади і місцевого самоврядування — організація захисту населення у сфері ЦЗ.

Загалом протиріччя між оцінкою ефективності та ступенем законодавчої урегульованості сфери ЦЗ можливо розцінювати, як наявний дисонанс державного управління, пов'язаний із відсутністю дієвих механізмів реалізації законодавства у сфері ЦЗ, тобто, неспроможністю ЄДС ЦЗ виконувати завдання ЦЗ. Зазначене судження підтверджується відповідною оцінкою підсистем ЄДС ЦЗ (рис. 3).

Таким чином, лише 34% респондентів вважають ЄДС ЦЗ спроможною виконувати завдання ЦЗ, а переважна більшість експертів у сфері ЦЗ (65%) не погоджуються з таким твердженням. Слід відзначити, що більшість усіх респондентів та представників кожного з кластерів окремо вважають, що підсистеми ЄДС ЦЗ лише частково спроможні виконувати реальні завдання ЦЗ (табл. 3).

У колі спеціалістів, останній час, переважає позиція щодо обґрунтування недосконалості управління ЄДС ЦЗ низьким правовим статусом ЦОВВ (рис. 4).

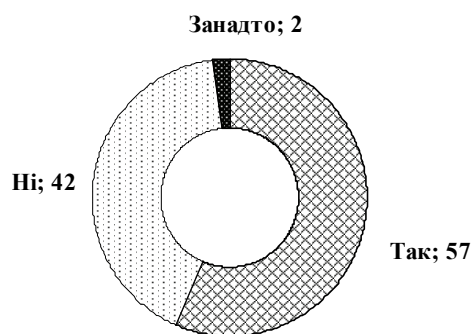


Рис. 2. Оцінка ступеня законодавчої урегульованості сфери ЦЗ, %

Таблиця 2. Оцінка ступеню законодавчої урегульованості сфери ЦЗ, %

Кластери	Так	Ні	Занадто
Держадміністрація	39	61	0
ДСНС	63	35	2
ОТГ	37	63	0
Всього	57	42	2



Рис. 3. Оцінка спроможності ЄДС ЦЗ виконувати реальні завдання ЦЗ, %

Таблиця 3. Оцінка спроможності підсистем ЄДС ЦЗ виконувати реальні завдання ЦЗ, %

Кластери	Спроможні	Не спроможні	Частково спроможні	Це віртуальні структури
Держадміністрація	25	0	75	0
ДСНС	37	6	56	1
ОТГ	25	0	75	0
Всього	34	4	60	1

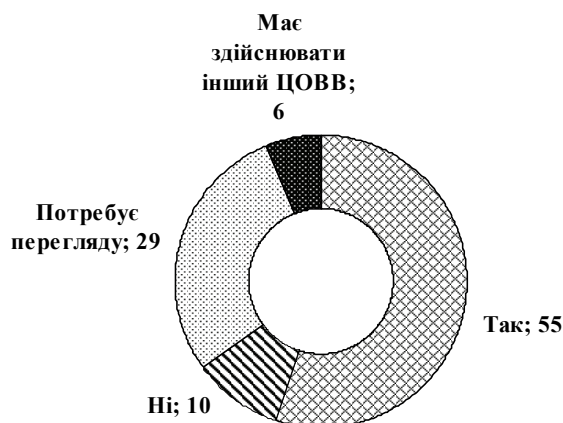


Рис. 4. Думка респондентів щодо того, чи забезпечує правовий статус й повноваження ДСНС можливість здійснення функцій безпосереднього керівництва ЄДС ЦЗ, %

Таблиця 4. Думка респондентів щодо того, чи забезпечує правовий статус й повноваження ДСНС можливість здійснення функцій безпосереднього керівництва ЄДС ЦЗ, %

Кластери	Так	Ні	Потребує перегляду	Має здійснювати інший ЦОВВ
Держадміністрація	51	12	24	13
ДСНС	57	9	30	4
ОТГ	49	13	26	12
Всього	55	10	29	6

Зазначений тезис дещо спростовується отриманими соціологічними даними, відповідно до яких більшість опитаних так не вважають. Водночас судження експертів різних кластерів респондентів практично близькі за кількісними показниками. Більше половини всіх опитаних (55%), а також представників кожного із кластерів окремо, вважають, що правовий статус й повноваження ДСНС забезпечують можливість здійснення функцій щодо безпосереднього керівництва ЄДС ЦЗ (табл. 4).

Однак слід звернути увагу й на те, що майже у половині респондентів та представників кожного із кластерів окремо, є сумніви щодо відповідності правового статусу та повноважень ЦОВВ (45%). Зокрема близько третини всіх респондентів та представників кластеру ДСНС, а також близько чверті представників кластерів Держадміністрації та органів місцевого самоврядування вважають, що це питання потребує перегляду. Таким чином, зневажати думкою щодо обґрунтування неадекватності управління ЄДС ЦЗ низьким правовим статусом ЦОВВ не можна.

ВИСНОВКИ

Отже, за результатами практичної оцінки стану ЦЗ в Україні, на основі соціологічного опитування експертів у сфері ЦЗ, логічно зробити такі висновки. Більшість респондентів вважають систему ЦЗ в Україні неефективною, однак, достатньо законодавчо урегульованою. Таке протиріччя між оцінкою ефективності та ступенем законодавчої урегульованості сфери ЦЗ можна розцінювати як наявний дисонанс державного управління, пов'язаний з неспроможністю ЄДС ЦЗ виконувати завдання ЦЗ. Так респонденти вважають, що ЄДС ЦЗ є потрібною структурою, однак яка не в повній мірі спроможна виконувати завдання ЦЗ в разі виникнення надзвичайних ситуацій. Непрямим доказом не високої оцінки ефективності ЄДС ЦЗ є те, що майже половина всіх опитаних мають сумніви у тому, що правовий статус та повноваження ДСНС забезпечують можливість безпосереднього керівництва ЄДС ЦЗ. Обидві тези, в цілому, узгоджуються із зазначеним вище доводом про те, що механізм реалізації ЦЗ через існуючу в державі ЄДС ЦЗ є неефективним способом державного управління. Також цей висновок узгоджується з позицією експертного середовища, котрі не схильні вважати систему ЦЗ в Україні ефективною.

Література:

1. Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287 / 2015 "Про рішення Ради національної безпеки і

оборони України від 06 травня 2015 р. "Про стратегію національної безпеки України". URL: zakon.rada.gov.ua/go/287/2015

2. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2018 рік. URL: <http://www.dsns.gov.ua>

3. Державне управління формуванням дієвих механізмів запобігання надзвичайним ситуаціям / С.М. Домбровська, Р.Б. Шевчук // Вісник НУЦЗ України. Серія: Державне управління 2018 / ВИПУСК 9, Харків, С. 366—371.

4. Організація заходів з евакуації в умовах загрози та ведення воєнних дій. Проблеми та шляхи розв'язання / А.І. Фомін, А.А. Слюсар // Науковий вісник: Цивільний захист та пожежна безпека № 2 (6), 2018. — С. 43—49.

5. Розпорядження КМУ від 26 січня 2015 р. № 47-р "Про встановлення режимів підвищеної готовності та надзвичайної ситуації". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47-2015-%D1%80>

6. ДСТУ ISO 9000:2007 "Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів". URL: https://dnaop.com/html/32617/doc-%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%A3_ISO_9000_2007

7. Цивільний захист в адміністративно-територіальних органах базового рівня / О.П. Борис // "Освіта та наука у мінливому світі: проблеми та перспективи розвитку". Матеріали Міжнародної наукової конференції. 29—30 березня 2019 р., Дніпро. С. 383—384.

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), Decree of the President of Ukraine "On the Strategy of National Security of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (Accessed 22 July 2019).

2. Analytical review of the state of man-made and natural safety in Ukraine for 2018, available at: <http://www.dsns.gov.ua/> (Accessed 22 July 2019).

3. Dombrovsky, S.M. and Shevchuk, R.B. (2018), "Public administration of the formation of effective mechanisms for the prevention of emergencies", vol. 9, pp. 366—371, Kharkov, Ukraine.

4. Fomin, A.I. and Sliusar, A.A. (2018), "Organization of evacuation measures in conditions of threat and conduct of hostilities. Problems and solutions", [Naukovy'j visnyk: Cyvil'ny'j zaxy'st ta pozhezhna bezpeka], vol. 2 (6), pp. 43—49, Kharkov, Ukraine.

5. The resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "About setting up high-availability and emergency modes", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47-2015-%D1%80> (Accessed 22 July 2019).

6. DSTU ISO 9000: 2007 "Quality management systems. Basic Terms and Glossary", available at: https://dnaop.com/html/32617/doc-%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%A3_ISO_9000_2007 (Accessed 23 July 2019).

7. Boris, O.P. (2019), "Civil protection in the administrative-territorial bodies of the basic level", pp. 383—384, Dnieper, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 29.07.2019 р.