

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

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.17.44

## НАУКОВИЙ ПІДХІД ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТНИХ НАПРЯМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НА ОСНОВІ ЕКСПЕРТНОЇ ОЦІНКИ

O. Boris,  
candidate of technical sciences,  
Deputy Chief of the Ukrainian Research Institute of Civil Protection

THE SCIENTIFIC APPROACH TO DETERMINING PRIORITY AREAS OF STATE REGULATION OF CIVIL PROTECTION BASIC EXPERT EVALUATION

*У статті зазначено, що основними проблемами існуючої системи є часткова неспроможність виконувати завдання в частині забезпечення належного рівня життєдіяльності населення та його захисту від надзвичайних ситуацій та небезпечних подій; несвоєчасність реагування на надзвичайні ситуації та небезпечні події сил та засобів Державної служби України з надзвичайних ситуацій; надмірний регуляторний вплив державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Наголошено, що з метою їх розв'язання, у термін до 2020 року, пропонується здійснити реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій через запровадження заходів державного регулювання, оснований на удосконаленні законодавства, децентралізації владних повноважень та перерозподілі функцій забезпечення заходів цивільного захисту. Запропоновані заходи, спрямовані на розв'язання проблем із виконання завдань щодо реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, потребують перегляду і уточнення. З метою актуалізації напрямів державного регулювання сфери цивільного захисту здійснено соціологічне опитування серед фахівців сфери цивільного захисту, а саме: співробітників Державної служби України з надзвичайних ситуацій, представників органів державних, обласних та місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а саме об'єднаних територіальних громад, на яких покладено забезпечення функцій цивільного захисту та її окремих складових. Встановлено, що за результатами соціологічного опитування, проведеного серед фахівців, які професійно спеціалізуються на реалізації заходів цивільного захисту або забезпеченні діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту, слід зазначити, що запропонована до реалізації державна політика та практична діяльність у сфері цивільного захисту не в повній мірі відповідає суспільному запиту та не може ефективно вплинути на удосконалення цивільного захисту в цілому. Наголошено, що під час формування стратегічних напрямів подальшого розвитку громадської безпеки та цивільного захисту в Україні слід науково обґрунтувати напрями державного регулювання сфери цивільного захисту з урахуванням актуальних загроз національній безпеці у сфері цивільного захисту, проблематики державного управління зазначеної сфери на основі практичних оцінок фахівців сфери цивільного захисту.*

*The article states that the main problems of the current system are the partial inability to fulfill the task in terms of ensuring the proper level of life of the population and protecting it from emergencies and dangerous events; untimely response to emergencies and dangerous events of forces and means of the State Emergency Service of Ukraine; excessive regulatory influence of state supervision (control) in the field of technogenic and fire safety. It is emphasized that in order to resolve them by 2020, it is proposed to reform the Civil Service of Ukraine system of emergency situations by introducing measures of state regulation based on improvement of legislation, decentralization of powers and redistribution of functions of providing civil protection measures. The proposed measures aimed at solving problems in the implementation of public policy tasks in the field of civil protection need to be revised and clarified. In order to update the directions of state regulation of the field of*

*civil protection, a sociological survey was conducted among the specialists of the field of civil protection, namely: employees of the State Emergency Service of Ukraine, representatives of state, regional and local self-government bodies, namely the united territorial communities, which are responsible for providing civil protection functions and their individual components. It is established that according to the results of a sociological survey conducted among specialists who are professionally specialized in the implementation of civil protection measures or provision of activity of state and local self-government bodies in the field of civil protection, it should be noted that the proposed state policy and practical activity in the field of civil protection protection is not fully responsive to the public inquiry and cannot effectively affect the improvement of civil protection as a whole. It is emphasized that during the formation of strategic directions for the further development of public security and civil protection in Ukraine, it is necessary to scientifically substantiate the directions of state regulation of the sphere of civil protection, taking into account actual threats to national security in the field of civil protection, problems of state administration of the said sphere based on the practical assessments of specialists of the sphere.*

*Ключові слова: сфера цивільного захисту, надзвичайна ситуація, небезпечна подія, оцінки ефективності цивільного захисту в Україні, громадська безпека.*

*Key words: sphere of civil protection, emergency situation, dangerous event, assessments of civil protection effectiveness in Ukraine, public safety.*

## ВСТУП

Кабінетом Міністрів України схвалено Стратегію реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), яка спрямована на розв'язання проблем із виконання завдань щодо реалізації державної політики у сфері цивільного захисту (ЦЗ) [1]. Основними проблемами існуючої системи визначено наступне: часткова неспроможність виконувати завдання в частині забезпечення належного рівня життєдіяльності населення та його захисту від надзвичайних ситуацій (НС) та небезпечних подій (НП); несвоєчасність реагування на НП і НС сил та засобів ДСНС; надмірний регуляторний вплив державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. З метою їх розв'язання, у термін до 2020 року, пропонується здійснити реформування системи ДСНС через запровадження заходів державного регулювання, оснований на удосконаленні законодавства, децентралізації владних повноважень та перерозподілі функцій забезпечення заходів ЦЗ шляхом: делегування функцій ЦЗ органам місцевого самоврядування та створення підрозділів реагування в об'єднаних територіальних громадах; оптимізації структури та чисельності ДСНС і модернізації матеріально-технічної бази; переходу від системи державного нагляду у сфері пожежної та техногенної безпеки до системи запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та профілактики пожеж.

Водночас слід зазначити таке. Відповідно до вимог ЗУ "Про національну безпеку України" державним регуляторам слід здійснити огляд громадської безпеки та цивільного захисту, за результатами якого визначити напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, цілей та очікуваних результатів їх досягнення з урахуванням актуальних загроз, що є однією із основ розроблення Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України [2]. Таким чином, запропоновані [1] заходи, спрямовані на розв'язання проблем із виконання завдань щодо реалізації державної політики у сфері ЦЗ, потребують перегляду і уточнення. З метою актуалізації на-

прямів державного регулювання сфери ЦЗ здійснено соціологічне опитування серед фахівців сфери ЦЗ, а саме: співробітників ДСНС, представників органів державних, обласних та місцевих адміністрацій (Держадміністрація) та органів місцевого самоврядування, а саме об'єднаних територіальних громад (ОТГ), на яких покладено забезпечення функцій ЦЗ та її окремих складових.

## ОСНОВНА ЧАСТИНА

Відповідно до запропонованих заходів, спрямованих на розв'язання існуючих проблем у сфері ЦЗ [1], одними з цілей соціологічного опитування було вивчення та узагальнення пропозицій фахівців сфери ЦЗ щодо удосконалення системи ЦЗ у цілому та її окремих складових: реагування на НС і їм запобігання. Крім того, соціологічним опитуванням пропонувалось визначити основні недоліки, що негативно впливають на ефективність існуючої системи ЦЗ. Дані такого анкетування дещо відмінні від визначених [1] пріоритетів реформування системи в цілому (табл. 1).

Так, до основних недоліків, що знижують ефективність системи ЦЗ, в першу чергу, віднесені: нечіткість визначення сфери ЦЗ та відірваність практики від суспільного запиту. Водночас на думку представників державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, "відірваність практики від суспільного запиту" має найвищий показник негативного впливу на ефективність ЦЗ.

Розгляд даних, пов'язаних з ефективністю заходів державного регулювання сфери ЦЗ та її складових, здійснювався через визначення оцінки респондентами корисності запропонованого заходу, що відповідає рівню консенсусу, який враховує залежність загального значення колективної позиції опитаних щодо ефективності заходу та ігнорування респондентами питання, як такого, що не заслуговує уваги. Такий підхід дозволяє на високому рівні здійснити об'єктивну оцінку міри впливу запропонованого заходу державного регулювання на ефективність системи ЦЗ або її складових.

Таким чином, фахівцями у сфері ЦЗ висловлені наступні позиції щодо удосконалення державного управління у сфері ЦЗ (табл. 2).

**Таблиця 1. Бачення респондентами основних недоліків ЦЗ, %**

	Держадміністрація	ДСНС	ОТГ	Всього
Дублювання функцій ЦОВВ	24	29	26	28
Нечіткість визначення сфери ЦЗ	49	29	51	34
Відсутність єдиного керівництва	39	23	37	26
Відірваність практики від суспільного запиту	63	25	62	34
Невідповідність європейській практиці	0	29	0	22

Примітка: \* Загальна кількість респондентів склала 1070 осіб.

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

Відповідно до наведених даних, професійні спеціалісти сфери ЦЗ, найбільш ефективним напрямом державного регулювання вважають реформування системи запобігання виникненню НС і запровадження страхової відповідальності на основі визначення ризику небезпеки об'єктів господарювання. Значне місце при формуванні заходів державного регулювання, на думку опитаних, має бути приділено і напрямам, пов'язаним із зміною принципу побудови апарату управління ЦЗ та зміні пріоритетів на яких має базуватись система реагування на НС, а саме: запровадження єдиної державної системи моніторингу і прогнозування НС та інформування і оповіщення населення, а також реалізації проекту екстреної допомоги населенню (112), як одного з основних джерел інформації про наявні або можливі НП. На жаль, слід констатувати той факт, що респонденти дуже низько оцінюють перспективу майбутнього впливу Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України на удос-

коналення державного управління у сфері ЦЗ, що логічно пояснити неефективністю проведених, в останній час, у державі реформаторських ініціатив.

Значне місце при формуванні напрямів державного регулювання, відповідно до таблиці 2, респондентами приділяється удосконаленню системи реагування на НС, що в першу чергу, пов'язане із підвищенням швидкості реагування сил ЦЗ на НП. Зазначене повністю відповідає визначеній [1] проблематиці, однак акценти щодо визначення основних напрямів державного регулювання фахівцями у сфері ЦЗ поставлені дещо інші (табл. 3).

Так, найефективнішим напрямом реформування системи реагування на НС, спеціалісти у сфері ЦЗ вважають підвищення оперативності реагування підрозділів шляхом зменшення часу: проходження сигналу про спрацювання систем виявлення НП, прибуття підрозділів до місця НП, надання екстреної медичної допомоги, зосередження сил та засобів ЦЗ.

Дуже високі значення щодо міри впливу на систему реагування у сфері ЦЗ респондентами надано усуненню дублювання функцій у сфері ЦЗ на рівні державних, місцевих органів влади, що корелює із необхідністю реформування принципу управління ЦЗ, тобто зміні принципу його побудови і управління з територіально-виробничого подвійного підпорядкування на лінійний функціональний моноцентричний [3]. Значне місце, на думку анкетованих, має бути приділено необхідності провадження інституту професійних керівників робіт з ліквідації наслідків НС, обов'язковості забезпечення об'єктів високого рівня техногенного ризику об'єктами аварійно-рятувальними підрозділами та посиленню ролі добровільної пожежної охорони. Реалізація зазначених напрямів державного регулювання можлива лише через докорінну зміну нормативно-правової бази ЦЗ.

Так само, на думку фахівців у сфері ЦЗ, системних нормативно-правових змін потребує сфера запобігання виникненню НС (табл. 4).

**Таблиця 2. Узагальнення даних соціологічного опитування щодо удосконалення державного управління у сфері ЦЗ**

Напрямок державного регулювання	Позитивна відповідь, %	Відсутність відповіді, %	Міра впливу, %
Нормативно-правове уточнення існуючої сфери, функцій, завдань, механізму організації діяльності	70,5	1,1	69,7
Запровадження державної системи управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру	61,2	0,7	60,8
Зміна принципу побудови апарату управління з територіально-виробничого подвійного підпорядкування на лінійний функціональний	71,2	0,7	70,7
Дерегуляція системи запобігання і запровадження страхової відповідальності на основі визначення ризику небезпеки об'єктів господарювання	73,1	0,4	72,8
Запровадження єдиної системи моніторингу, прогнозування, інформування, оповіщення та екстреної допомоги населенню (112) як основи системи реагування	70,7	0,8	70,1
Посилення адміністративної та кримінальної відповідальності посадових осіб за невиконання вимог законодавства	62,9	0,3	62,7
Запровадження інституційних основ розвитку добровільництва та волонтерства	74,0	33,6	49,1
Підвищення рівня професійної підготовки та введення інституту державних уповноважених з ліквідації НС та мінімізації їх наслідків	61,2	15,0	52,0
Запровадження механізмів європейських країн	58,4	42,1	33,8
Розроблення і затвердження стратегії розвитку	51,4	49,3	26,1

Примітка: \* Загальна кількість респондентів склала 1200 осіб.

**Таблиця 3. Узагальнення даних соціологічного опитування щодо удосконалення системи реагування на НС**

Напрямок державного регулювання	Позитивна відповідь, %	Відсутність відповіді, %	Міра впливу, %
Усуненні дублювання функцій на рівні державних, місцевих органів влади	86,0	1,2	84,97
Проведення інституту професійних керівників робіт з ліквідації наслідків НС	83,6	1,2	82,60
Проведення нових підходів організації системи командування та управління відповідно до ISO 22320:2011	56,1	0,8	55,65
Проведення інноваційних технічних систем із попередження, виявлення та передавання сигналів про небезпечні події (НП) або загрозу їх виникнення	69,8	0,9	69,17
Підвищення оперативності шляхом зменшення часу проходження сигналу про спрацювання систем виявлення НП, прибуття підрозділів до місця НП, надання екстреної медичної допомоги населенню, зосередження сил та засобів	94,5	0,1	94,41
Посилення ролі добровільної пожежної охорони	82,4	1,1	81,49
Обов'язковість забезпечення об'єктів високого рівня техногенного ризику об'єктовими аварійно-рятувальними підрозділами	83,2	1,2	82,20
Розширення функцій щодо надання екстреної медичної допомоги	74,1	1,1	73,28
Введення системної оцінки ефективності роботи сил ЦЗ	71,7	1,0	70,98

Примітка: \* Загальна кількість респондентів склала 1210 осіб.

Насамперед, це пов'язане із необхідністю нормативного врегулювання питань щодо посилення заходів з навчання населення і посадових осіб із попередження НП та діям у разі НС. Така позиція превалює серед фахівців сфери ЦЗ — 78,78% міри впливу на ефективність системи запобігання НС. Зазначене підтримує тезу щодо необхідності усунення існуючої формальної нормативно-правової урегульованості питань щодо здійснення, контролю та відповідальності за здійсненням навчання населення правилам пожежної безпеки, особливо у житловому секторі [4].

У значній мірі підвищення ефективності ЦЗ респонденти пов'язують із запровадженням нових або удосконаленням існуючих законодавчих актів, а саме: запровадженні інституційних основ страхової діяльності у сфері ЦЗ та введенні державної системної оцінки наслідків НП і НС на основі дослідження причин їх виникнення і розвитку [5].

Водночас слід звернути увагу на певну невідповідність суджень респондентів. З одного боку, значний показник міри впливу фахівцями надано напряму дерегуляції системи запобігання і запровадженню страхової відповідальності на основі визначення ризику небезпеки об'єктів господарювання (табл. 2), а з другого — представники державних органів влади фактично не схильні передати державні функції щодо оцінки ризиків пожежної небезпеки незалежним аудиторським організаціям (табл. 4), що, по суті, є одним з інструментів процесу дерегуляції системи запобігання НС. Розуміння такого стану речей полягає, передусім, у реальності тези щодо "відірваності практики від суспільного запиту" (табл. 1), що знайшло своє відображення у розгляді узагальнених даних соціологічного опитування щодо удосконалення системи запобігання виникнення НС за кластерами (табл. 5).

**Таблиця 4. Узагальнення даних соціологічного опитування щодо удосконалення системи запобігання виникнення НС**

Напрямок державного регулювання	Позитивна відповідь, %	Відсутність відповіді, %	Міра впливу, %
Дерегуляції державної системи нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки	76,1	8,8	69,4
Проведенні державного ринкового нагляду у сфері ЦЗ	37,7	8,6	34,46
Проведенні системи незалежного аудиту пожежної небезпеки	38,0	8,1	34,92
Посиленні заходів із навчання населення, посадових осіб щодо попередження НП та діям у разі НС	86,1	8,5	78,78
Підвищенні ролі національної стандартизації у сфері ЦЗ	63,2	8,5	57,83
Проведенні інноваційних систем щодо виявлення та гасіння пожеж	69,2	8,2	63,53
Посиленні рівня адміністративної та кримінальної відповідальності	63,4	8,5	58,01
Введенні системи автоматизованого контролю діяльності	65,3	8,3	59,88
Удосконаленні інституційних основ страхової діяльності у сфері ЦЗ	73,4	0,7	72,89
Проведенні державної системної оцінки наслідків НП та НС, дослідження причин їх виникнення і розвитку	73,0	0,7	72,49

Примітка: \* Загальна кількість респондентів склала 1210 осіб.



Так, на противагу представникам органів державної влади, представники органів місцевого самоврядування значно більше уваги приділили питанням провадження системи незалежного аудиту пожежної небезпеки та державного ринкового нагляду у сфері ЦЗ. Зазначене можна пояснити тим, що у повсякденній діяльності представники адміністративно-територіальних одиниць базового рівня в значно більшій мірі стикаються з проблемами надмірного регуляторного впливу державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки та відсутністю державного контролю за якістю засобів цивільного захисту та продукції протипожежного призначення, ніж це відбувається у територіальних одиницях вищого рівня та центральних органах виконавчої влади.

## ВИСНОВКИ

З огляду даних соціологічного опитування, проведеного серед фахівців, які професійно спеціалізуються на реалізації заходів ЦЗ або забезпеченні діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері ЦЗ, слід зазначити, що запропонована до реалізації державна політика та практична діяльність у сфері ЦЗ [1] не в повній мірі відповідає суспільному запиту та не може ефективно вплинути на удосконалення ЦЗ у цілому. Таким чином, під час формування стратегічних напрямів подальшого розвитку громадської безпеки та цивільного захисту в Україні слід науково обґрунтувати напрями державного регулювання сфери ЦЗ з урахуванням актуальних загроз національній безпеці у сфері ЦЗ, проблематики державного управління зазначеної сфери на основі практичних оцінок фахівців сфери ЦЗ.

### Література:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 61-р від 25 січня 2017 р. "Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-p>
2. Закон України "Про національну безпеку України". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
3. Борис О.П. Організація управління в надзвичайних ситуаціях: проблеми та шляхи вирішення. Інвестиції: практика та досвід, № 6. 2019. С. 92—96.
4. Борис О.П., Ковалишин Б.М., Коробкін В.Ф. Навчання населення з питань пожежної безпеки: стан, проблеми та необхідність змін. Науковий вісник: Цивільний захист та пожежна безпека. Київ: 2017. № 2 (4). С. 34—38.

**Таблиця 5. Способи удосконалення системи запобігання ЦЗ, %**

Напрямок державного регулювання	Держадміністрація	ДСНС	ОПГ	Всього
Дерегуляція державної системи нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки	74	76	80	76
Проведення державного ринкового нагляду у сфері ЦЗ	17	38	57	38
Проведення системи незалежного аудиту пожежної небезпеки	21	38	56	38
Посилення заходів із навчання населення, посадових осіб щодо попередження НП та дій в разі НС	90	87	76	86
Підвищення ролі національної стандартизації у сфері ЦЗ	71	62	70	63
Проведення інноваційних систем щодо виявлення та гасіння пожеж	68	69	78	69
Введення системи автоматизованого контролю діяльності	71	65	70	65
Удосконалення інституційних основ страхової діяльності у сфері ЦЗ	69	74	66	73
Проведення державної системної оцінки наслідків НП та НС, дослідження причин їх виникнення і розвитку	74	73	67	73

Примітка: \* Загальна кількість респондентів склала 1210 осіб.

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

5. Борис О.П. Ризик-орієнтовний підхід у системі оцінювання пожежної безпеки. Інвестиції: практика та досвід. № 22. 2018. С. 137—140.

### References:

1. The resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "On approval of the Strategy for reform of the Civil Service of Ukraine Emergency Management System", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-p> (Accessed 05 August 2019).
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine "On National Security of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (Accessed 05 August 2019).
3. Boris, O.P. (2019) "Organization of emergency management: problems and solutions", [Investy`ciyi: prakty`ka ta dosvid], vol. 6, pp. 92—96, Kiev, Ukraine.
4. Boris, O.P. Kovalyshyn, B.M. and Korobkin, V.F. (2017), "Population training on fire safety: the state, problems and need for change", [Naukovy`j visnyk: Cy`vil`ny`j zaxy`st ta pozhezhna bezpeka], vol. 2 (4), pp. 34—38, Kiev, Ukraine.
5. Boris, O.P. (2018), "Risk-Oriented Approach in the Fire Safety Assessment System", [Investy`ciyi: prakty`ka ta dosvid], vol. 22, pp. 137—140, Kiev, Ukraine. *Стаття надійшла до редакції 15.08.2019 р.*