

О. П. Борис,  
к. техн. н., заступник начальника,  
Український науково-дослідний інститут цивільного захисту

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.92

## ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ В НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

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

ORGANIZATION OF MANAGEMENT IN EXCESSIVE SITUATIONS: PROBLEMS AND WAYS  
FOR THEIR SOLUTION

*У статті зазначено, що діяльність органів управління і сил системи цивільного захисту (ЦЗ) при реагуванні на надзвичайні ситуації (НС) не в повній мірі забезпечують належний рівень організації ефективних заходів протидії існуючим загрозам. Установлено, що одним із основних напрямів розв'язання існуючих проблем є врегулювання системи управління ЦЗ на державному рівні через побудову ієрархічно організованої моноцентричної структури управління на заміну існуючої поліцентричної системи, що основана на діяльності кількох владно-організаційних органів управління та координації, і заміна її єдиним органом управління при реагуванні на НС та ліквідації їх наслідків, проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт. З'ясовано, що основними завданнями комісій з ліквідації НС є організація та координація дій органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, спрямованих на виконання заходів щодо ліквідації НС та забезпечення життєдіяльності постраждалого населення. Доведено, що ключова роль у системі управління ліквідацією НС покладається на керівника робіт з ліквідації наслідків НС, який несе персональну відповідальність за управління аварійно-рятувальними та іншими невідкладними роботами з ліквідації наслідків НС та має право на особисте прийняття рішень. Наголошено, що в обставинах реальної НС організація управління, навіть за відсутності повноважень щодо прийняття рішень на регіональному або національному рівнях, як правило, є функцією оперативних сил ЦЗ, підпорядкованих Державній службі України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), що в повній мірі відповідає положенням Єдиної державної системи цивільного захисту. Розглянуто проблеми в організації управління в НС, для вирі-*

шення яких в системі державного управління у сфері ЦЗ доречно здійснити заходи законодавчого регулювання.

*The article states that the activities of the civil defense control bodies and forces of the civil defense system (CS) in responding to emergency situations (NS) do not fully ensure an adequate level of organization of effective measures to combat existing threats. It has been established that one of the main directions of solving existing problems is the regulation of the central government control system at the state level through the construction of a hierarchically organized monocentric management structure to replace the existing polycentric system based on the activities of several government and organizational bodies of management and coordination, and replacing it with a single the management body in response to the HC and liquidation of their consequences, conducting emergency rescue and other urgent work. It was clarified that the main tasks of the NA liquidation commissions are the organization and coordination of activities of executive authorities, enterprises, institutions, organizations aimed at implementation of measures to liquidate the National Assembly and ensure the vital activity of the affected population. It is proved that the key role in the management system of liquidation of the National Assembly lies with the head of the work on liquidation of consequences of the National Assembly, which bears personal responsibility for the management of emergency rescue and other urgent work on liquidation of consequences of the National Assembly and has the right to personal decision-making. It is stressed that in the circumstances of the real NA, the management organization, even in the absence of decision-making powers at the regional or national levels, is usually a function of the operational forces of the Central Committee subordinated to the State Service of Emergencies of Ukraine (DSNC), which fully complies with the provisions of the Single state civil protection system. The problems in the organization of management in the National Assembly are considered, for solving which in the system of public administration in the sphere of the Central Committee it is appropriate to implement legislative regulation.*

*Ключові слова: діяльність органів управління, система цивільного захисту, надзвичайна ситуація, ліквідації наслідків НС, протидія існуючим загрозам.*

*Key words: the activity of management bodies, the system of civil protection, emergency, liquidation of consequences of the National Assembly, counteraction to existing threats.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Діяльність органів управління і сил системи цивільного захисту (ЦЗ) при реагуванні на надзвичайні ситуації (НС) не в повній мірі забезпечують належний рівень організації ефективних заходів протидії існуючим загрозам. Виникають певні недоліки при прийнятті оперативних рішень, щодо своєчасності та адекватності здійснення заходів реагування при проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, що, в цілому, негативно впливає на рівень безпеки суспільства в разі виникнення масштабних катастроф. Як свідчать аналітичні дані стану техногенної та природної безпеки в Україні [1], основними проблемами системи реагування на НС, загалом, можна визначити таке:

- недостатність ефективного управління;
- тривалий час розгортання необхідних сил і засобів ЦЗ в умовах реальної НС;
- незадовільна взаємодія між органами управління;
- повільність нарощування сил і засобів;
- низький рівень матеріально-технічного забезпечення.

Причини таких упущень системи управління, у більшості випадків, пов'язані з відсутністю належних знань, досвіду та практики реагування в умовах швидкого розвитку небезпечної події із набуттям ознак надзвичайних ситуацій або внаслідок розширення зони НС, а також в умовах виникнення безпосередньої загрози жит-

тю або здоров'ю людей. Як правило, такі обставини притаманні катастрофам техногенного характеру, кількість яких складає 30 % від надзвичайних ситуацій в Україні, а кількість загиблих на них — близько 80 % [1].

Одним із основних напрямів розв'язання існуючих проблем є врегулювання системи управління ЦЗ на державному рівні через побудову ієрархічно організованої моноцентричної структури управління на заміну існуючої поліцентричної системи, що основана на діяльності кількох владно-організаційних органів управління та координації, і заміна її єдиним органом управління при реагуванні на НС та ліквідації їх наслідків, проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичні та методологічні основи управління у сфері цивільного захисту, його механізми, шляхи вирішення ключових питань реалізації політики у цій сфері досліджували вчені: В. Акімов, С. Андреев, М. Брушлинський, Ю. Воробйов, Ю. Глуховенко, В. Доманський, Л. Жукова, О. Могильниченко, М. Стеблюк, О. Труш, Г. Федулов, В. Федоренко, В. Шоботов, І. Шпільовий та ін.

Водночас досліджень, у яких із позицій системного підходу розглянуто питання організації управління в надзвичайних ситуаціях, практично немає.

### МЕТА СТАТТІ

Мета статті спрямована на вирішення проблем в організації управління в надзвичайних ситуаціях.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Органами управління існуючої системи реагування при НС є:

- комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій державного, регіонального, місцевого та об'єктового рівнів (комісія ТЕБ та НС);
- спеціалізовані урядова, регіональна, місцева та об'єктова комісії з ліквідації надзвичайної ситуації (комісія з ліквідації НС);
- керівник з ліквідації надзвичайної ситуації (керівник з ліквідації НС);
- штаб з ліквідації надзвичайної ситуації (штаб НС).

До повноважень постійно діючих комісій ТЕБ та НС відноситься координація діяльності органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, пов'язаної з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення і територій, запобіганням і реагуванням на НС, а також організація та керівництво проведенням робіт з ліквідації наслідків НС.

Основними завданнями комісій з ліквідації НС є організація та координація дій органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, спрямованих на виконання заходів щодо ліквідації НС та забезпечення життєдіяльності постраждалого населення. Утворюються комісії з ліквідації НС за потреби

рішенням відповідного органу виконавчої влади, місцевого самоврядування або суб'єктом господарювання.

Керівник з ліквідації НС призначається відповідним органом виконавчої влади для безпосереднього управління аварійно-рятувальними та іншими невідкладними роботами під час виникнення НС. Водночас призначення керівника не є обов'язковим і його функції можуть виконуватися керівником аварійно-рятувальної служби, що бере участь у ліквідації НС.

Штаб НС утворюється керівником з ліквідації НС з метою безпосередньої організації та координації аварійно-рятувальними та іншими невідкладними роботами в зоні НС.

Таким чином, чіткого розмежування повноважень між органами управління системи реагування при НС не встановлено. Колективні органи координації та організації діяльності, на жаль, не несуть персональної відповідальності за дії чи бездіяльність при реалізації заходів із ліквідації НС. Водночас ключова роль у системі управління ліквідацією НС покладається на керівника робіт з ліквідації наслідків НС, який несе персональну відповідальність за управління аварійно-рятувальними та іншими невідкладними роботами з ліквідації наслідків НС та має право на особисте прийняття рішень щодо:

- здійснення заходів з евакуації;
- припинення діяльності суб'єктів господарювання, розташованих у зоні НС, та обмеження доступу населення до такої зони;
- залучення в установленому порядку до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт необхідних транспортних засобів, іншого майна суб'єктів господарювання, розташованих у зоні НС, аварійно-рятувальних служб, а також громадян за їх згодою;
- припинення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт при виникненні загрози життю або здоров'ю рятувальників та інших осіб, які беруть участь у ліквідації наслідків НС;
- прийняття інших рішень, необхідних для ліквідації наслідків НС та забезпечення безпеки постраждалих [2].

Таким чином, можна виділити перший недолік системи управління — відсутність чіткої ієрархічної підпорядкованості системи управління в НС.

Слід зазначити, що функції безпосереднього управління в НС на об'єктовому, місцевому рівні, як правило, здійснюються керівниками сил ЦЗ. Фактично управління ліквідацією НС з моменту першої дії підрозділів реагування виконують керівники аварійно-рятувальних або пожежно-рятувальних підрозділів (частини), що беруть безпосередню участь у ліквідації НС. Але, в разі розширення зони НС, підвищення ризику зростання наслідків НС, недостатності обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для ліквідації НС, система управління в НС потребує розширених повноважень, а керівники аварійно-рятувальної служби чи іншого підрозділу сил ЦЗ практично не можуть здійснювати ефективне управління діяльністю з ліквідації НС. Така ж ситуація

складається і в разі безпосереднього набуття небезпечною подією класифікаційних ознак НС регіонального чи державного рівнів. Саме на цьому етапі організації управління особливо відчутна невизначеність меж відповідальності та необов'язковість призначення уповноваженого керівника з ліквідації НС. Таким чином, зазначений недолік системи управління набуватиме найбільшого значення при ліквідації великомасштабних катастроф регіонального та державного рівнів.

Іншим недоліком організації управління в НС є недосконалість оперативного управління системою ліквідації НС. Зазначене, в певній мірі, пов'язане із повільністю розгортання органів системи управління в НС та необхідністю їх утворення або призначення в разі ліквідації НС регіонального та державного рівнів: комісія з ліквідації НС, керівник з ліквідації НС, штаб НС. Наприклад, після прийняття рішення про утворення термін розгортання штабу НС у робочий час складає 30 хвилин, а у неробочий — 1 година 30 хвилин. При введенні режиму НС, розгортання першого ешелону сил ЦЗ повинно здійснюватися протягом 40 хвилин, а системи органів управління в НС — протягом 2 годин. Також значний час займає надходження інформації про НС, а саме: про НС регіонального та державного рівнів — до 1 години, місцевого та об'єктового — до 2 годин [3], що, в свою чергу, відтермінує час розгортання органів управління в НС. Зазначена система організації управління в НС далека від існуючої практики реагування на НС. В обставинах реальної НС організація управління, навіть за відсутності повноважень щодо прийняття рішень на регіональному або національному рівнях, як правило, є функцією оперативних сил ЦЗ, підпорядкованих Державній службі України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), що в повній мірі відповідає положенням Єдиної державної системи цивільного захисту [4]. Саме на цьому етапі система управління в НС втрачає основні організаційні принципи: гнучкість та стійкість управління.

Особливе місце в організації управління займає професійна підготовка персоналу органів управління в НС. Як окремий недолік системи управління, можливо виділити відсутність кваліфікаційних вимог до персоналу органів управління. Виникають певні непорозуміння в питаннях кваліфікаційного рівня, пов'язані, в першу чергу, із наявністю належних знань, досвіду та практики реагування в НС. Так, до керівників сил ЦЗ встановлюються виключні кваліфікаційні вимоги [5; 6], а до керівника ліквідації НС, якому безпосередньо підпорядковуються сили ЦЗ, жодні вимоги не висуваються. Так само викликає занепокоєння відсутність вимог до персоналу та співробітників штабу НС, персональний склад якого визначається керівником ліквідації НС. Перелік завдань штабу НС, за невизначеності персональних кваліфікаційних рамок, ставить під сумнів можливість їх виконання в цілому:

- визначення зони ураження НС, кількості і місць перебування в ній людей;
- організація аварійно-рятувальних робіт та надання медичної допомоги населенню;

- збір даних про обстановку в зоні НС, аналіз та їх узагальнення;

- визначення головних напрямів ліквідації НС, прийняття рішення про проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт щодо захисту населення і території від наслідків НС;

- забезпечення життєдіяльності постраждалого населення;

- розроблення та корегування оперативних планів ліквідації НС та її наслідків;

- організація зосередження в районі НС необхідних сил і засобів та своєчасність їх введення в дію;

- визначення кількості і складу аварійно-рятувальних формувань, необхідних для ліквідації НС, порядку і термінів їх залучення згідно з планами реагування на НС і планами взаємодії;

- організація взаємодії залучених аварійно-рятувальних служб та формувань з метою ефективного використання їх потенціалу;

- здійснення керівництва роботами з ліквідації НС та ведення обліку робіт, проведених аварійно-рятувальними службами та формуваннями;

- ведення обліку загиблих і постраждалих;

- здійснення інформування населення про наслідки та прогнози розвитку НС, хід її ліквідації та правила поведінки в зоні НС;

- ведення оперативно-технічної документації та складання звіту органу, що призначив керівника ліквідації НС.

Тобто без наявності спеціалізованих знань у сфері ЦЗ та обізнаності персоналу штабу НС в питаннях організації управління в НС ефективність системи управління щодо організації зв'язку, взаємодії і матеріально-технічного забезпечення сил ЦЗ, життєзабезпечення системи управління тощо має досить низький рівень.

Таким чином, варто підтвердити наявність певних проблем в організації управління в НС, для вирішення яких в системі державного управління у сфері ЦЗ доречно здійснити заходи законодавчого регулювання, направлені на:

- формування інституту професійних керівників або менеджерів державного рівня із ліквідації НС, у тому числі здійснити професійну класифікацію такого виду робіт із функціональною приналежністю до сфери ЦЗ, кваліфікаційних вимог, запровадження коду знов створеної професії;

- запровадження державної системи із організації навчання, підготовки, безперервності набуття та підвищення рівня спеціалізованих знань та навичок такої категорії державних службовців;

- зміну існуючого в державі механізму із організації управління в НС із запровадженням в центральному органі виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, постійного штату такої категорії державних службовців для вирішення питань із ліквідації НС регіонального та державного рівня;

- запровадження заходів державного регулювання, спрямовані на законодавче унормування

діяльності штабу із ліквідації НС, як постійно діючого органу управління функціональної підсистеми реагування на надзвичайні ситуації, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт Єдиної державної системи цивільного захисту із унормуванням організації його загальної та оперативної діяльності у тому числі із застосуванням пересувних пунктів управління;

— встановлення кваліфікаційних рамок для персоналу та співробітників штабу НС, у тому числі до спеціалістів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій або вузькоспеціалізованих спеціалістів та консультантів, що можуть бути задіяні в його роботі;

— удосконалення системи організації управління в НС щодо реагування на НС із впровадженням горизонтального розподілу функцій органів управління і сил суб'єктів реагування в залежності від рівня НС: об'єктового, місцевого, регіонального та державного.

Відповідно до запропонованих заходів державного регулювання сфери ЦЗ центральному органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері ЦЗ, слід ввести та унормувати механізм оперативної передислокації органів управління в НС прямого підпорядкування (керівника ліквідації НС та штабу НС), а також набуття ними функцій безпосереднього керівництва із ліквідації НС та підпорядкування діяльності комісій ТЕБ та НС і комісій з ліквідації НС, на період ліквідації НС, визначеним органам управління в НС.

## ВИСНОВКИ

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що діяльність органів управління і сил системи ЦЗ при реагуванні на НС потребує значного покращення. Особливі недоліки в організації управління в НС мають місце на регіональному та державному рівнях реагування сил ЦЗ, що полягають у неефективності управління, значних часових термінах розгортання та повільності нарощування сил і засобів ЦЗ, незадовільному рівні взаємодії між органами управління ЦЗ. Основними причинами такого стану є: відсутність чіткої ієрархічної підпорядкованості системи управління в НС; недосконалість оперативного управління системою ліквідації НС; відсутність кваліфікаційних вимог до персоналу органів управління.

Вищезазначені недоліки організаційної діяльності системи реагування на НС потребують законодавчих та нормативних змін на рівні державного управління у сфері цивільного захисту. Основним інструментом державного регулювання, спрямованим на удосконалення системи управління в НС, є заходи із законодавчого регулювання діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту з метою формування та запровадження інституту професійних керівників або менеджерів державного рівня із ліквідації НС, а також упорядкування діяльності органів управління та координації в НС.

Перспективою подальших розвідок зазначеної проблематики, є на наш погляд дослідження право-

вих механізмів організації управління в надзвичайних ситуаціях.

## Література:

1. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2017 рік / Електронний ресурс: <http://www.dsns.gov.ua/>.

2. Кодекс цивільного захисту, Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2013. — № 34—35. — Ст. 458.

3. Методичні рекомендації "Організація управління в надзвичайних ситуаціях", наказ МНС України від 05 жовт. 2007 р. № 685 / Електронний ресурс: [http://nuczu.edu.ua/img/articles/1737/Metodrekomen-daciji\\_OUNS-2007.pdf/](http://nuczu.edu.ua/img/articles/1737/Metodrekomen-daciji_OUNS-2007.pdf/)

4. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту" від 09 січня 2014 р. № 11 / Електронний ресурс: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-p/>

5. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку атестації аварійно-рятувальних служб і рятувальників" від 13 листоп. 2013 р. № 828 / Електронний ресурс: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/828-2013-p/>

6. Наказ ДСНС України "Про затвердження Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників у сфері цивільного захисту" від 05 груд. 2018 р. № 707 / Електронний ресурс: <https://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=1830891&menu=1>

## References:

1. An analytical review of the state of technogenic and natural safety in Ukraine for 2017, available at: <http://www.dsns.gov.ua/> (Accessed 12 February 2019).

2. The Verkhovna Rada "Code of Civil Protection" (2013), vol. 34—35, pp. 458.

3. The order of the Ministry of Emergency Situations of Ukraine, metodychni rekomendatsii "Organization of management in emergency situations" (2007), available at: [http://nuczu.edu.ua/img/articles/1737/Metodrekomen-daciji\\_OUNS-2007.pdf/](http://nuczu.edu.ua/img/articles/1737/Metodrekomen-daciji_OUNS-2007.pdf/) (Accessed 12 February 2019).

4. The Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Regulation on a Unified State Civil Protection System" (2014), available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-p/> (Accessed 13 February 2019).

5. The Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the procedure for certification of emergency rescue services and rescuers" (2013), available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/828-2013-p/> (Accessed 13 February 2019).

6. Order of the State Emergency Situations Service of Ukraine (2018), "On Approval of the Guide to Qualification Characteristics of Professions in the Field of Civil Protection", available at: <https://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=1830891&menu=1> (Accessed 13 February 2019).

*Стаття надійшла до редакції 23.02.2019 р.*