

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ
УКРАЇНИ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВО-ВИРОБНИЧИЙ ЦЕНТР**

Кафедра публічного адміністрування у сфері цивільного захисту

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему

УДК 35.073.515

**РОЗВИТОК СИСТЕМИ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

Виконав:
слухач 2 курсу,
групи ЗММДУЦЗ-17-124

Білаш І.А.

Керівник:
д.держ.упр., проф..

Садковий В.П.

Рецензент:
д.держ.упр., проф.

Шведун В.О.

Харків – 2019

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Навчально-науково-виробничий центр

Кафедра публічного адміністрування у сфері цивільного захисту

Освітньо-кваліфікаційний рівень магістр публічного управління та адмініструванняСпеціальність 281 "Публічне управління та адміністрування"**ЗАТВЕРДЖУЮ**Завідувач кафедри публічного
адміністрування у сфері цивільного захисту

_____ С. В. Майстро

" ___ " _____ 2019 року

ЗАВДАННЯ

НА МАГІСТЕРСЬКУ РОБОТУ СЛУХАЧА

Білаша Івана Анатолійовича

Тема роботи Розвиток системи надання державних послуг у сфері
цивільного захистуКерівник роботи – Садковий В.П., д.держ.упр., проф.

затверджені наказом ректора НУЦЗУ від " _ " __ 2018 р. №

2. Строк подання слухачем роботи _____ 2019 р.

3. Вихідні дані до роботи:

4. Зміст магістерської роботи: Цивільний захист у контексті сучасних ризиків і небезпек, історія становлення та сучасні організаційно-правові засади державного управління цивільним захистом в Україні, особливості прийняття управлінських рішень у процесі надання послуг у сфері цивільного захисту.

5. Перелік графічного матеріалу: актуальність теми дослідження;
об'єкт та предмет дослідження; мета та завдання дослідження;
послідовність етапів аналізу та висновки.

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада керівника	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
1	Садковий В.П.. професор кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту		
2	Садковий В.П. професор кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту		
3	Садковий В.П. професор кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту		

7. Дата видачі завдання _____.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапу	Строк виконання етапу	Примітка
1	Вибір та затвердження теми		
2	Оформлення бланку завдання		
3	Підготовка розгорнутого плану магістерської роботи		
4	Опрацювання теоретичного матеріалу за темою, підготовка 1 розділу роботи		
5	Обробка емпіричних і статистичних даних, підготовка 2 розділу роботи		
6	Узагальнення рекомендації щодо вирішення досліджуваної проблеми, підготовка 3 розділу роботи		
7	Доопрацювання змістовної частини роботи		
8	Подача роботи на кафедру		

Слухач
Керівник роботи

Білаш І.А.
Садковий В.П.

АНОТАЦІЯ

Магістерська робота обумовлена тим, що проголошені євроінтеграційні прагнення обумовлюють необхідність проведення в Україні низки реформ, однією з ключових серед яких є реформа у сфері цивільної безпеки. Такі реформи мають бути спрямовані на опрацювання адекватних підходів до реагування як на старі, так і на нові, викликані розвитком інформаційних технологій, ризику і небезпеки. Вимагає переосмислення відповідність існуючих управлінських методів і підходів у сфері цивільної безпеки сучасним політичним і соціальним вимогам. На окрему увагу заслуговують питання оцінки якості та результативності діяльності відповідних державних органів у сфері цивільного захисту. Від якості вирішення названих проблем багато в чому залежать безпека держави та її стабільний розвиток.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ	100
1.1. Цивільний захист у контексті сучасних ризиків і небезпек	100
1.2. Надзвичайні ситуації як чинник впливу на розвиток системи надання державних послуг у сфері цивільного захисту	25
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНІ ПРАКТИКИ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ	4039
2.1. Досвід побудови систем надання послуг з цивільного захисту в розвинених зарубіжних країнах.....	4039
2.2. Історія становлення та сучасні організаційно-правові засади державного управління цивільним захистом в Україні	5655
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ	77
3.1. Упровадження системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту.....	7877
3.2. Особливості прийняття управлінських рішень у процесі надання послуг у сфері цивільного захисту	9594
ВИСНОВКИ	11412
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	11816

ВСТУП

Актуальність теми. Початок ХХІ століття характеризується значним зростанням кількості надзвичайних ситуацій і зростаючими масштабами їх негативних наслідків. Природно, що такі катаклізми супроводжуються великими людськими жертвами, величезними матеріальними втратами. Велика частка негативних наслідків при цьому, зокрема, у країнах, що розвиваються, пов'язана із неефективністю діяльністю державних установ як у контексті попередження, так і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Значною мірою це стосується і України, яка протягом двадцяти років намагається модернізувати систему цивільного захисту, яка склалася за радянських часів, але й досі не досягла ані європейського рівня цивільної безпеки, ані відповідного рівня послуг у сфері цивільного захисту.

Проголошені євроінтеграційні прагнення обумовлюють необхідність проведення в Україні низки реформ, однією з ключових серед яких є реформа у сфері цивільної безпеки. Такі реформи мають бути спрямовані на опрацювання адекватних підходів до реагування як на старі, так і на нові, викликані розвитком інформаційних технологій, ризику і небезпеки. Вимагає переосмислення відповідність існуючих управлінських методів і підходів у сфері цивільної безпеки сучасним політичним і соціальним вимогам. На окрему увагу заслуговують питання оцінки якості та результативності діяльності відповідних державних органів у сфері цивільного захисту. Від якості вирішення названих проблем багато в чому залежать безпека держави та її стабільний розвиток. У цьому зв'язку особливу актуальність мають питання удосконалення системи цивільного захисту України та покращання послуг, які надаються громадянам у цій сфері.

Варто відзначити, що проблеми цивільного захисту не залишаються поза увагою українських учених. Так, зокрема, дослідженню місця цивільного захисту в системі національної безпеки держави були присвячено роботи В. Білоуса, О. Гончаренка, В. Горбуліна, В. Косевцова, В. Ліпкана,

О. Литвиненка, Г. Ситника та ін.

Теоретичні та практичні засади державного регулювання у сфері цивільного захисту досліджували В. Биков, В. Васійчук, П. Волянський, В. Гончарук, Л. Жукова, С. Качан, Н. Клименко, В. Садковий, А. Ромін, А. Ткачук, О. Труш, Л. Шевченко та ін.

Мета і задачі дослідження. Метою дослідження є аналіз щодо якості надання послуг у сфері цивільного захисту населення в Україні. Досягнення зазначеної мети зумовило необхідність вирішення таких задач:

- дослідити сучасні глобальні проблеми людства та визначити природу, походження та особливості попередження існуючих ризиків та небезпек;
- установити місце цивільного захисту в системі національної безпеки країни;
- визначити сутність надзвичайної ситуації як об'єкта державного управління;
- з'ясувати теоретичні засади надання послуг у сфері цивільного захисту та особливості ринку послуг у даній сфері;
- узагальнити зарубіжний досвід щодо побудови систем цивільного захисту;
- дослідити процес розбудови та реформування державного управління цивільним захистом в Україні за часів незалежності;
- оцінити якість послуг у сфері цивільного захисту, які надаються на місцевому рівні.

Об'єкт дослідження – державне управління цивільним захистом. Предмет дослідження – надання державних послуг у сфері цивільного захисту в Україні.

Методи дослідження. Теоретичною основою дослідження є праці вітчизняних і зарубіжних дослідників у галузі державного управління, соціології, права, національної безпеки, матеріали науково-практичних конференцій тощо. Також використовувалися загальнонаукові методи:

індукції і дедукції (для визначення можливостей застосування кращого закордонного досвіду щодо удосконалення системи надання державних послуг у сфері цивільного захисту), структурно-функціональний (для визначення організаційної структури управління системи державного управління цивільним захистом населення) та історичний аналіз (дослідження розвитку системи державного управління цивільним захистом в Україні), системний підхід (для опису системи надання державних послуг у сфері цивільного захисту в Україні та системи підтримки прийняття рішень щодо надання державних послуг у сфері цивільного захисту).

Нормативну основу дисертаційної роботи складають Конституція України, закони України, Укази Президента України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади України тощо..

Наукова новизна одержаних результатів полягає в аналізі заходів з модернізації системи надання державних послуг у сфері цивільного захисту в Україні. Новизна наукових результатів конкретизується в таких положеннях:

удосконалено:

– визначення ознак надзвичайної ситуації як об'єкта державного управління, до яких віднесено несподіваність; невизначеність наслідків; складність прийняття рішень; негативний вплив на фізичний і психологічний стан людини; екологічні і економічні збитки; значні часові витрати на проведення евакуаційно-рятувальних робіт і ліквідацію наслідків.

дістали подальшого розвитку:

– розуміння цивільного захисту, який представлено як систему соціальних, організаційних, інженерно-технічних, екологічних та безпекових заходів, які здійснюються органами публічного управління разом з установами та організаціями різних форм власності, з метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій і створення умов для безпечного проживання громадян;

– трактування надзвичайних ситуацій, які представлено як сукупність

виняткових обставин, що склалися на певній території в результаті надзвичайної події техногенного, антропогенного або природного характеру, а також під впливом надзвичайних умов, які можуть спричинити або спричинили за собою людські жертви, шкоду здоров'ю людей або навколишньому природному середовищу, значні матеріальні збитки та порушення умов життєдіяльності людей;

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості їх використання в діяльності органів влади, зокрема, Державної служби з надзвичайних ситуацій, що сприятиме підвищенню якості надання державних послуг у сфері цивільного захисту.

Апробація результатів дослідження. Основні результати цього дослідження набули висвітлення в наукових публікаціях автора й апробовані на Міжнародній науково-практичній онлайн-конференції: «Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика» (Харків, 2018)

Структура дисертації. Магістерська робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

1.1. Цивільний захист у контексті сучасних ризиків і небезпек

Безпека – складне соціальне явище, багатопланове і багатогранне у своїх структурних складових і проявах, що відбиває суперечливі інтереси у відносинах різних соціальних, економічних і політичних суб'єктів. При цьому потреба в безпеці належить до базисних мотиваційних механізмів людської життєдіяльності. Ще у XVII ст. Т. Гоббс підкреслював, що «безпека народу – заняття держави» [Ошибка! Источник ссылки не найден., с. 51]. Ш. Монтеск'є у своїй фундаментальній праці «Про дух законів», виданій у 1748 р., зауважував, що безпека – перша форма свободи людини [92]. У наші дні, як пише відомий британський дослідник Е. Гідденс: «Як для дилетанта, так і для експерта постійним і неминучим у досвідом стає мислення в термінах ризику» [36 Ошибка! Источник ссылки не найден., с. 32]. Це пов'язано з низкою тенденцій, характерних для останніх тридцяти-сорока років: збільшенням кількості техногенних і природних катастроф, загрозою міжнародного тероризму та екстремізму, погіршенням екологічної ситуації тощо [Ошибка! Источник ссылки не найден.].

Між тим, варто зазначити, що науковий інтерес до проблем безпеки виник на початку XX ст., зокрема під час Першої світової війни. До цього часу, як зазначає Т. Ойзерман, у науці було відсутнє розуміння закономірного і водночас неминучого протиріччя між людською діяльністю і природним середовищем проживання людей, протиріччя, яке, на його думку, носить фундаментальний характер. Незважаючи на те, що негативні прояви людської діяльності, зокрема знищення лісів, забруднення річок, повітря тощо відзначалися і описувалися деякими дослідниками і письменниками, вони сприймалися переважною масою вчених як «дрібні подряпини на

здоровому і потужному тілі нашої планети, подряпини, які не можуть надати скільки-небудь істотного впливу на здоров'я і саме існування людства» **[Ошибка! Источник ссылки не найден., с.5]**.

Загалом, цивільний захист як цілеспрямована діяльність виник за років Першої світової війни з появою авіації. З розвитком озброєння, яке створило можливість загрози нанесення ударів по адміністративним центрам, промисловим підприємствам, мирному населенню, цивільний захист (або цивільна оборона, як було прийнято називати такі заходи в ті часи), розвивався виключно як механізм захисту громадян від наслідків військових дій. Створення і застосування ядерної зброї під час Другої світової війни дало потужний імпульс розвитку цивільного захисту як окремого напрямку діяльності держави, що завершилося прийняттям в 1940 – 50 рр. низки законів з цивільного захисту в більшості країнах світу [59].

Разом із цим зріс і науковий інтерес до проблем цивільної безпеки. Багато дослідників, зокрема у сферах політології, філософії, соціології почали визнавати, що науково-технічний і соціально-економічний прогрес останніх століть радикально змінив світ, істотно поліпшивши умови праці, якість життя, освіти, культури. Разом з тим цей прогрес проявив і свій негативний бік, пов'язаний з виснаженням ресурсних можливостей Землі і екстенсивним характером їх експлуатації **[Ошибка! Источник ссылки не найден.]**. Це призвело до низки кризових явищ в екологічній, соціальній, економічній, політичній сферах, а також до появи нових техногенних загроз. Істотно посилилася взаємозалежність природної та техногенної сфер **[Ошибка! Источник ссылки не найден.]**. Відповіддю на ці загрози мала стати нова науково обґрунтована державна політика щодо мінімізації ризиків, пов'язаних з діяльністю людини та природними катаклізмами.

На тлі зазначених процесів в останні роки проявляється ще один феномен світового рівня – глобалізація, що має як позитивну, так і негативну сторони. У негативному плані глобалізація проявилася у вигляді так званих глобальних проблем, поява яких передбачав ще В. Вернадський, який

попереджав, зокрема, про «геологічні сили» суспільства, яка може мати руйнівний характер [25].

Як довів аналіз останніх наукових досліджень [14; **Ошибка! Источник ссылки не найден.**], основними глобальними проблемами сучасності є, зокрема, такі:

- по-перше, соціальні проблеми, бідності, зайнятості, міжетнічного протистояння, релігійної нетерпимості, демографічні проблема, викликані перенаселенням, міграцією, старінням населення більшості розвинених країн;
- по-друге, це екологічні проблеми з її численними складовими, в тому числі зі зміною глобального клімату і виснаженням природних ресурсів;
- по-третє, це економічні проблеми, які зокрема проявляються у світовій фінансовій кризі, що продовжується;
- по-четверте, суто безпекові, зокрема, проблеми війни і світового тероризму, організованої злочинності, інформаційної безпеки тощо;
- по-п'яте, проблеми техногенної безпеки.

Кінець XX – початок XXI ст. характеризується значним зростанням кількості надзвичайних ситуацій та зростаючими масштабами їх негативних наслідків. Природні та техногенні катаклізми на зразок Чорнобильської катастрофи (1986 р.), аварії на російській Саяно-Шушенській ГЕС (2009 р.) або японській АЕС Фукусіма-1 (2011 р.) супроводжуються великими людськими жертвами та величезними матеріальними втратами. Останнім часом в Україні внаслідок економічної кризи та старіння основних фондів, ризик виникнення значних техногенних катастроф набув особливої актуальності [28].

Результати аналізу наукових досліджень з комплексного прогнозування глобальних проблем людства дозволили сформулювати низку ключових позицій, що ілюструють характер сучасного антропогенного впливу суспільства на природне середовище, а саме:

- народонаселення і ресурси не можуть зростати нескінченно;
- технологічний прогрес неминучий, але необхідні також соціальні,

економічні та політичні зміни, що забезпечуватимуть його позитивний вплив для людства;

– не відомо, до якої міри фізичне середовище Землі і системи життєзабезпечення зможуть задовольняти зростаючі потреби населення;

– у ситуації, що склалася, співпраця має більшу цінність, ніж конкуренція [111].

Важливим напрямком, який сприятиме науковому обґрунтуванню засад державної політики у цій сфері, є використання міждисциплінарних підходів, що виконують важливу роль своєрідної системної інтеграції цілих галузей науки і допомагають поглянути на проблему в цілому. Така інтеграція є можливою в межах науки державне управління, яка дозволяє поєднати теоретичні та практичні напрацювання соціології, економіки, політології, права, військових наук тощо задля вирішення нагальних проблем у сфері цивільної безпеки та попередження потенційних ризиків.

Варто відзначити, що проблема ризику, як у західній, так і у вітчизняній науці, не є новою. Широку популярність серед учених отримали міркування про ризик на соціально-філософському рівні абстракції, зокрема, концепція «суспільства ризику», що розроблялася У. Беком і Е. Гіденсом. Так, на думку У. Бека, сьогоденне суспільство можна назвати «суспільством ризику», адже ризик становить сутність сучасного суспільства. На думку У. Бека, ризики є сукупним продуктом розвитку продуктивних сил у контексті процесу модернізації, під час якої «все більше і більше вивільняються такі деструктивні сили, які просто недоступні людській уяві» [Ошибка! Источник ссылки не найден.]. Е. Гіденс констатує інституціоналізацію ризику як факт сучасної соціальної дійсності, а також посилення ризику в результаті ненавмисної побічної дії цілої низки факторів, в тому числі людських дій [Ошибка! Источник ссылки не найден.]. Дані науковці констатують, що існуючі ризики носять здебільшого соціальний характер. Для У. Бека ризик є одночасно біофізичною реальністю і соціальним конструктом. «Ризики виробляються промисловістю, втілюються

в економіці, легітимізуються наукою і зводяться до мінімуму політикою», – стверджував він [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

На сьогодні в США концепцію прийняттого ризику стали використовувати під час аналізу можливих аварій в екологічних експертизах великих енергетичних (включаючи атомні електростанції) і хімічних виробництв. При цьому розглядаються такі аварії, ймовірність яких дуже мала. Вартість подібних досліджень досить значна. Наприклад, імовірнісний аналіз ризику аварії конкретної атомної електростанції вимагає витрат до 2 млн дол. При цьому до 80 % всіх витрат на природоохоронні цілі в Сполучених Штатах фінансують приватні компанії [5]. Екологічні експертизи, вибір природозберігаючих технологій та спорудження очисних споруд, виплати компенсацій жителям у разі порушення їх прав на екологічну безпеку та інші заходи є необхідними елементами інвестиційної політики, здійснюваної приватними компаніями. Тільки витрати на наукові дослідження в галузі екології досягають в США 2,6 млрд дол. Зокрема, виникла нова індустрія, що спеціалізується на переробці побічних і шкідливих продуктів, і з'явилася нова стаття експорту [66, с. 82].

При цьому дослідники намагаються чітко розрізнити категорії «ризик» та «небезпеки». Так, Н. Луман пропонує провести відмінності між категоріями «ризик» і «небезпека» відповідно до генезису майбутнього збитку. Якщо останній обумовлений певною дією (рішенням), яке спричинило збиток, то мова, на думку вченого, повинна йти про ризик; в тому ж випадку, коли причини збитку знаходяться ззовні, тобто ставляться в провину не людині, а навколишньому світу, правомірно говорити про небезпеку [73]. Таким чином, можна стверджувати, що *ризик* зумовлені *людською діяльністю*, *небезпеки* – *природними факторами*.

Відзначимо, що перші згадки про ризик можна зустріти в античній літературі. Античне суспільство виробляло спроби оцінити природу реальної і надуманої небезпеки, явища страху, неспокою, ймовірності тих чи інших катаклізмів, наслідків людської діяльності. У рамках грецької культурної

традиції вкоренилося своєрідне розуміння ризику як явища, супутнього невизначеності під час прийняття рішення [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]. При цьому точка невизначеності інтерпретувалася як криза, а поворот до гіршого як катастрофа. Таке уявлення було поширене до XVII ст.

Істотні зміни в розумінні ризику пов'язані із затвердженням уявлень про людину як про суб'єкта дії та вироблення рішень. Хронологічно цей переворот відноситься до епохи раннього Нового часу, XVI-XVII ст., виникнувши в контексті мореплавання і торгівлі, що були досить прибутковим, але і вельми небезпечним промислом. У цей період сформувалося уявлення про ризик як про стан знаходження в певний час у певному місці, які відомі і дозволяють заздалегідь, перед тим як зробити той чи інший крок, підрахувати ступінь ризику з точки зору його виправданості чи не виправданості.

О. Яницький сформулював методологічні передумови, що виступають основою сучасної концепції «Суспільства всеохоплюючого ризику» Серед них на особливу увагу заслуговують такі:

1. Соціальна діяльність має двоїсту соціальну творчо-руйнівну природу. Тому така діяльність містить потенційно рівні можливості для накопичення та розтрати, підйому і спаду, позитивних і негативних соціальних змін, у результаті – еволюції та деградації.

2. Процеси соціального виробництва і відтворення дійсно є загальними (усеохопними), оскільки вони обмежені певним середовищем – природнім, технічним, соціальним, спільним для усіх.

3. Це середовище не пасивне. Будучи накопичувачем, виробником і розповсюджувачем ресурсів життєдіяльності та ризиків, воно є інтегральною частиною процесів суспільного виробництва;

4. Виробництво ризиків усеохопне і в тому сенсі, що воно не лише «вбудовано» в природні і технічні системи, але є також самостійним видом соціального виробництва. Ризики соціально конструюються, а потім вбудовуються в економічні, політичні та інші структури і процеси.

5. Теоретично існують два якісно різних типи «перехідного суспільства»: творчий і руйнівний. В обох виробництво багатства і виробництво ризиків розвиваються спільно. Однак спосіб цих виробництв кардинально різний. Незважаючи на ризики і небезпеки, суспільства творчого типу здійснюють перехід (не обов'язково західного типу) шляхом модернізації, нарощують свій творчий потенціал. Суспільства протилежного типу відзначено прогресуючою демодернізацією. Витрачаючи і просто розкрадаючи свій креативний потенціал і ресурси, необхідні для життя, подібні товариства можуть взагалі зникнути з історичної арени.

Зв'язок процесів цивільного захисту і розвитку суспільства можна побачити і в роботах Е. Гіденса. Він визначає ризик однією з чотирьох атрибутивних рис, притаманних «високій сучасності». При цьому він «відмежовується» від теорії модернізації та постмодернізму. Е. Гіденс вважає, що атрибутивність ризику в умовах «високої сучасності» визначається принциповою некерованістю низки ситуацій і процесів, що загрожують не окремим індивідам і невеликим спільнотам, а людству в цілому. Фактично Е. Гіденс констатує наявність у сучасній соціальній дійсності таких явищ, як універсалізм, глобалізація, інституціоналізація ризику, а також посилення ризику в результаті ненавмисної побічної дії певних суб'єктивних і об'єктивних факторів, людських дій.

Вплив «людського чиннику» та, зокрема, розвитку технологій на природне середовище досліджував і Н. Луман. Визнаючи продуктивність раціоналістичної традиції в розумінні сутності ризику на певному етапі розвитку суспільства, Н. Луман зазначає, що дихотомія «норма-відхилення» не відображає специфіку сучасного суспільства. Остання, на його думку, полягає в тому, що залежність майбутнього сценарію розвитку соціуму від прийняття рішень істотно зростає. «Розвиток технологій і супроводжує його зростання обсягу знань сприяли «окупації» природного середовища, – причому даний процес є скоріше деструктивним, ніж конструктивним», – стверджує Н. Луман [73].

Австралійський учений К. Джаясурія пов'язує зростання ризиків з процесом глобалізації. «Один з найбільш потужних ефектів тих явищ, які ми групуємо під позначенням «глобалізація», полягає у збільшенні ризику в глобальному співтоваристві. Найхарактернішою рисою цього нового типу ризику, є те, що він ще більше посилює взаємозв'язок між внутрішньополітичною та міжнародною сферами. При цьому надійні «притулки внутрішнього життя різних суспільств, на його думку, більше не можуть бути відгороджені від зовнішніх джерел ризику [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

У термінах У. Бека зазначені виклики є ознаками зсуву людства в бік все більш глобального суспільства ризику [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]. Але вони явно є і чимось більшим. По-перше, треба розуміти, що ці нові ризики з'являються з певної констеляції економічних і соціальних інтересів. Ця зміна в розумінні ризику повинна існувати в контексті глобалізації та трансформації капіталізму, які стали очевидними за минулі два десятиліття. Як відзначив М. Девіс, «ми живемо у вік «глобалізації страху», що тягнеться від відчуття індивідуальної небезпеки до дій громадських сил. «Інакше кажучи, нам необхідно визнати не просто посилення ризику і страху, але специфічний прояв цього посилення в умовах глобалізації», – пише М. Девіс [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

По-друге, ці нові форми ризику були перетворені на нову політику страху. Справді, з посиленням нових страхів перед глобалізацією уряди окремих країн звернулися до безпеки як ключової складової своєї політичної практики. Сам ризик стає елементом політичного процесу.

На посилення «глобалізації» страху відповіли тим, що, можливо, є новою формою державного управління, домінуючим мотивом якої є безпека. Цей процес, на думку М. Девіса, веде до створення нової постліберальної держави страху. Зручною відправною точкою для розуміння цього нового методу державного управління є термін Дж. Шклар «лібералізм страху». Лібералізм страху – це лібералізм негативної політики, в центрі якої

знаходиться «обмеження шкоди» і яка, як пише Дж. Шклар, належить «партії пам'яті», а не «партії надії» [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]. Роботи Дж. Шклар особливо корисні для розуміння того мотиву безпеки, який усе більше підкріплює нове державне управління, оскільки воно підкреслює ліберальну політичну практику як спосіб пом'якшити джерела страху і жорстокості, які характеризують трагічну історію ХХ ст. «Лібералізм страху» Дж. Шклар перетинається з відстоюванням поняття політики страху. Це очевидно, коли вона стверджує, що «той страх, якого ми боїмося, це страх болю, яку заподіюють нам інші, вбиваючи і калічачи нас, а не природний і здоровий страх, просто попереджуючий нас про того болю, якої можливо уникнути». Вона підкреслює, що неможливо і не можна ігнорувати докази систематичної урядової жорстокості, як в ліберальних, так і в неліберальних державах. Звідси випливає, що основоположною нормою ліберальної практики повинна бути «першочергова увага до жорстокості й розуміння страху перед страхом», а також захист тих інституцій демократії, які оберігають громадян від державної жорстокості» .

К. Джаясурія розвиває тези Дж. Шклар. «У цій новій постліберальній державі виникають нові форми управління ризиком, що передбачають застосування профілів ризику до набору людських взаємин, інституцій і навіть географічних місць замість спроб управління або трансформації індивідуальної поведінки. Цей акцент на управління ризиком на рівні населення, а не особистостей, є ключовим елементом нової політики. Він відбивається в тому великому значенні, яке надається, наприклад, охороні кордонів і використанню посвідчень особи. Такий підхід до контролю і управління ризиком виокремлює індивідуальну поведінку з соціального та правового контексту. Заходи з управління ризиком конструюють транснаціональний правопорядок, який зближується з новою моделлю «контролю», що є відмінною рисою нової постліберальної держави страху», – зазначає К. Джаясурія [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

У такій ситуації управління ризиками має істотно відрізнятись від

традиційних методів. «Традиційний» аналіз ризику зазвичай зводиться до оцінки ймовірності подій і величини наслідків і виражається математичними засобами. «Сучасний» аналіз ризику, у свою чергу, базується на урахуванні *соціального контексту подій, що відбуваються, і їх наслідків*. Для «сучасного» аналізу ризику, таким чином, характерні визнання і інтерпретація сигналів небезпеки і сприйняття ризику самими суб'єктами соціальних, економічних, політичних та інших відносин (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Підходи до аналізу ризиків

<i>Традиційний</i>	<i>Сучасний</i>
Оцінка ймовірності подій і величини наслідків, виражена математичними засобами	Ураховує соціальний контекст подій, що відбуваються, і наслідків ризику
Оцінка ризику здійснюється експертами, що знаходяться поза досліджуваними системами	Оцінка ризику здійснюється на підставі визнання сприйняття ризику самими учасниками в системах, які досліджують експерти
Участь в оцінці ризику тільки експертів	Участь і урахування оцінці ризику всіх людей, яким загрожує небезпека

Іншими словами, сучасні принципи аналізу та управління ризиками представляють собою не тільки оцінку ризику в широкому соціальному контексті, а й передбачають *активну участь і урахування в оцінці ризику всіх людей, яким загрожує небезпека*. Відповідно сучасному підходу більш властива демократична, а не технічна модель оцінки ризику (табл.1.2).

Таблиця 1.2

Моделі оцінки ризику

<i>Технічна</i>	<i>Демократична</i>
Підкреслює цінності раціональності, ефективності, експертизи	Підкреслює суб'єктивні цінності внутрішнього досвіду та соціокультурні цінності
Має тенденцію до домінування думок і слів професіоналів	Більш точно описує, як приймаються рішення фактично

Відображає використання кількісних і імовірнісних методів для оцінки та порівняння ризиків, які не є імовірнісними у формальному сенсі і мають коріння в культурних і групових умовах	Відображає звичайні і неекспертні підходи до сприйняття ризику
---	--

Поширеність останнім часом демократичної моделі оцінки ризику пов'язана із «невідповідністю між одновимірною логікою обчислення технологічного ризику і багатомірністю людських критеріїв вибору, оцінки та поведінки в умовах ризику» [132]. Очевидним є також те, що не існує «абсолютно об'єктивного ризику», який абсолютно не залежить від того, усвідомлюється він чи ні. Виходячи з факту, що людину страшать не ті чи інші об'єктивні обставини, а пов'язані з ними суб'єктивні уявлення, виникла необхідність урахувати психологічні чинники при підрахунку збитку. При такому аспекті вивчення проблеми визнається факт недостатності суто матеріальних оцінок втрат і *визнається не менша значимість витрат психологічних і соціокультурних.*

Таким чином, можна констатувати, що стан природного середовища знаходиться у прямій залежності від стабільності функціонування соціальної системи. При цьому в будь-якій соціальній системі важливим є стан національної безпеки.

Виходячи із запропонованого, *мету управління у сфері національної безпеки можна сформулювати як запобігання або зниження до прийняттого рівня ризиків і небезпек особистості, суспільства і держави.* Як механізм досягнення мети виступають політичні, адміністративні, правові, економічні та технічні рішення, а зворотним зв'язком у системі управління – моніторинг реальних і потенційних ризиків і небезпек з передачею відповідної інформації до органів управління, які відповідають за стан безпеки на відповідній території.

На основі аналізу ризиків і небезпек, кожна держава формує державну політику у сфері національної безпеки, основними напрямками якої, як правило, виступають:

- безпека в духовній сфері (духовна безпека);
- безпека в політичній сфері (політична безпека);
- безпека в економічній сфері (економічна безпека);
- безпека в соціальній сфері (соціальна безпека);
- безпека в науково-технічній сфері;
- безпека в інформаційній сфері (інформаційна безпека);
- безпека у сфері охорони здоров'я і в демографічній сфері;
- безпека у сфері міжнародних відносин і міжнародних зв'язків;
- безпека у сфері оборони;
- безпека у сфері боротьби зі злочинністю та корупцією;
- цивільна безпека;
- техногенна безпека;
- екологічна безпека;
- безпека у сфері захисту від природних катастроф [70; 103].

Чинниками, що впливають на стан національної безпеки, є:

- у духовній сфері – стан питань захисту моральних і культурних цінностей суспільства;
- у політичній сфері – стан міжнародних відносин, взаємовигідного співробітництва, міжнаціональних відносин, соціальної стабільності;
- в економічній сфері – стан економіки, фінансової системи, природних і сировинних ресурсів;
- у соціальній сфері – рівень соціального захисту громадян;
- у науково-технічній сфері – рівень науково-технічного прогресу, стан інтелектуального потенціалу;
- в інформаційній сфері – можливість доступу до інформації;
- в оборонній сфері – стан підготовленості населення, економіки, Збройних Сил та інших військ країни до сучасних війн і військових конфліктів;
- у цивільній сфері – стан забезпечення безпеки громадян, захисту їх життя, здоров'я, охорони праці;

- у техногенній сфері – стан основних виробничих фондів, трудової дисципліни, державного нагляду в цій області, сил і засобів попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, економічних і правових механізмів в регулюванні ризиків у техногенній сфері;

- в екологічній сфері – стан навколишнього середовища;

- у сфері безпеки від природних катастроф – рівень розвитку сил, засобів і способів прогнозування стихійних лих; попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, що викликаються природними явищами [53; 122].

Останні чотири сфери виступають об'єктом державної політики у сфері цивільного захисту. Таким чином цивільний захист можна представити як систему соціальних, організаційних, інженерно-технічних, екологічних і безпекових заходів, які здійснюються органами публічного управління разом з установами та організаціями різних форм власності, з метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій і створення умов для безпечного проживання громадян.

Основними завданнями, які вирішуються системою цивільного захисту, як правило, є:

- захист населення від наслідків аварій, стихійних лих і сучасних засобів ураження (пожеж, вибухів, викидів сильнодіючих отруйних речовин, епідемій тощо);

- забезпечення активної участі громадян і громадських організацій у заходах цивільного захисту;

- забезпечення населення засобами індивідуального захисту та організація виготовлення найпростіших засобів захисту самим населенням;

- забезпечення постійної готовності служб і засобів цивільного захисту населення;

- координація діяльності органів управління з прогнозування, попередження і ліквідації наслідків екологічних та стихійних лих, аварій і катастроф;

- накопичення фонду захисних споруд для укриття населення;

- організація систем оповіщення населення про загрозу нападу противника з повітря, про радіоактивне, хімічне та бактеріологічне зараження, стихійні лиха;

- підвищення стійкості об'єктів економіки та галузей та їх функціонування в надзвичайних умовах; проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт;

- планування і підготовка евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей у безпечні райони;

- підготовка керівних кадрів і служб оперативного реагування на надзвичайні ситуації;

- створення і підтримка у стані готовності систем управління, оповіщення, зв'язку, організація спостереження та контролю за радіаційною, хімічною та біологічною обстановкою.

- упровадження сучасних технологій і способів захисту, реалізація якісно нових підходів до створення системи безпеки життєдіяльності населення [15; 55; 70].

Основними заходами, що проводяться для захисту населення, виступають:

- будівництво захисних споруд цивільного захисту і укриттів найпростішого типу для населення, підтримка їх в належному стані;

- виявлення і позначення районів, які зазнали радіоактивного, хімічного, медико-біологічного зараження;

- відновлення та підтримання порядку в районах, постраждалих при надзвичайних ситуацій;

- відновлення функціонування необхідних комунальних служб;

- забезпечення радіаційного, хімічного, медико-біологічного захисту населення;

- евакуація, розосередження, а також відселення населення в безпечні райони у разі виникнення або загрози надзвичайних ситуацій;

- завчасна (в мирний час) підготовка цих районів для розміщення

евакуйованого населення, його життєзабезпечення, зберігання матеріальних і культурних цінностей;

- захист продовольства, споруджень на системах водопостачання і водозаборів, сільськогосподарських тварин, фуражу тощо від зараження радіоактивними і сильнодіючими отруйними речовинами і біологічними засобами;

- збереження об'єктів, необхідних для стійкого функціонування економіки та виживання населення;

- знезараження населення, техніки, будинків, територій;

- навчання громадян користуванню способам захисту і діям у надзвичайних ситуаціях мирного і воєнного часу, зокрема навчання користуванню засобами індивідуального захисту;

- навчання громадян проведенню невідкладних рятувальних і аварійно-відновлювальних робіт;

- облаштування заглиблених приміщень, метрополітенів та інших споруд підземного простору, підготовка пристосованих споруд для укриття населення;

- організація накопичення, зберігання і використання для цілей цивільного захисту запасів матеріально-технічних, продовольчих, медичних та інших коштів;

- організація укриття населення в захисних спорудах;

- першочергове забезпечення населення, постраждалого при веденні військових дій або внаслідок їх медичним обслуговуванням, надання житла і прийняття інших необхідних заходів;

- проведення аварійно-рятувальних робіт у разі виникнення небезпеки для населення при веденні військових дій або внаслідок їх;

- своєчасне оповіщення населення про загрозу нападу супротивника, застосування ним зброї масового ураження, небезпечних технологічних аваріях, стихійних лих, інформування про порядок дій у надзвичайній ситуації;

– термінове поховання трупів [94; 103; **Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

При цьому до основних принципів цивільного захисту населення відносяться:

– захист населення на всій території країни;
– завчасне планування і проведення захисних заходів;
– необхідна достатність і максимально можливе використання сил і засобів при визначенні обсягу і змісту заходів щодо захисту населення.

– диференційований захист населення з урахуванням економічних, природних та інших характеристик, особливостей території і ступеня реальної небезпеки виникнення надзвичайної ситуації.

Таким чином у сучасних умовах у центрі уваги системи цивільного захисту є соціальні ризики та небезпеки, викликані надзвичайними ситуаціями різних форм походження.

1.2. Надзвичайні ситуації як чинник впливу на розвиток системи надання державних послуг у сфері цивільного захисту

Варто відзначити, що проблеми цивільного захисту населення донедавна розглядалися переважно вузько спеціалізованими науковими дисциплінами. Державноуправлінське ж осмислення виникнення, попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій необхідно починати зі з'ясування їх соціальної сутності, а також з виявлення їх зв'язку з діяльністю органів публічного управління щодо захисту законних прав та інтересів населення. Між тим, за своїм змістом с наслідками надзвичайні ситуації є дуже неоднорідними. У сучасній науковій літературі з державного управління, розглядаючи проблеми цивільного захисту населення в умовах надзвичайних ситуацій, дослідники використовують низку понять: катастрофа [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**; 37], лихо [20], катаклізм [52], екстремальна ситуація [65] тощо. На перший погляд здається,

що ці слова відображають однакове розуміння процесів, але насправді, якщо детально вникнути в суть цих визначень, це не так. Найбільш загальна ознака всіх вищенаведених понять – це вихід за рамки нормального, звичного в соціальному сприйнятті. Наприклад, слово «екстремальний» (від лат. *extremum* – крайній) означає крайній, такий, що виходить за рамки звичайного за рівнем складності.

Під нормальним розуміється таке протікання процесів або явищ, до якого соціальні інститути, спільноти, соціальні групи, індивіди і соціальні організації пристосувалися шляхом тривалої еволюції, історичного досвіду, розвитку, і відхилення від якого сприймається як негативне.

При цьому між екстремальною та надзвичайною ситуацією існує відмінність. Як правило, екстремальна ситуація має відношення до людини або групі людей, які безпосередньо знаходяться в зоні впливу негативного фактора, яка вимагає для їх виживання мобілізації значних індивідуально-психологічних і фізичних ресурсів [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**, с.162].

Варто відзначити, що надзвичайна ситуація може розвиватися і за катастрофічним сценарієм. Катастрофа представляє собою стрибкоподібні зміни системи (географічної, соціальної, економічної тощо), що призводять до тяжких (або неповоротних) наслідків.

Катастрофічний процес має декілька стадій: докатастрофний період; період кризового стрибка; слабокерований період; посткатастрофічний період.

Розглянемо розвиток катастрофічного процесу на прикладі соціальної системи. У докатастрофний період система починає відчувати знижену адаптивність до внутрішніх і зовнішніх змін, ослаблення ефективності виконуваних нею функцій, нестійкість, нестабільність. Після цього настає другий етап катастрофічних змін, найчастіше – стрибкоподібне наростання кризових процесів. Зрештою настає третій етап – різке падіння керованості системи. Утрачена керованість викликає лавиноподібну хвилю масових стихійних дій, здійснюваних головним чином у формі руйнівної поведінки

неорганізованих спільнот (зокрема, натовпу), а також неінституціоналізованих, найчастіше протизаконних акцій альтернативних владі рухів і структур. Як наслідок у соціальній системі, що опинилася в катастрофічній ситуації, стає все більш загрозливим невідповідність наявних ресурсів (матеріальних, людських, організаційних, владних) цілям і завданням виходу з надзвичайної ситуації, в результаті чого система (або основні її соціальні структури та інститути) починають руйнуватися. Потім амплітуда тотальних або часткових руйнувань економічного, соціального, політичного, духовного характеру поступово ускладнюються і екстремальні деструктивні зміни, соціальна дезінтеграція, викликані ними громадські лиха переходять у посткатастрофічну стадію.

Надзвичайна ситуація є загальним поняттям, що передбачає крім загальної оцінки ситуації, негативної обстановки спеціалізованими соціальними групами і вироблення необхідних управлінських рішень, залучення різних ресурсів з багатьох громадських сфер для її ліквідації, на які ця ситуація безпосередньо не вплинула. Таким чином, надзвичайна ситуація включає в себе і катастрофи, і лиха, і катаклізми.

Узагальнення думок науковців дозволяє стверджувати, що надзвичайна ситуація – це сукупність виняткових обставин, що склалися на певній території в результаті надзвичайної події техногенного, антропогенного або природного характеру, а також під впливом надзвичайних умов, які можуть спричинити або спричинили за собою людські жертви, шкоду здоров'ю людей або навколишньому природному середовищу, значні матеріальні збитки та порушення умов життєдіяльності людей [7; 13; 82; **Ошибка! Источник ссылки не найден.**]. Звідси можна зазначити, що надзвичайна ситуація впливає на велику кількість структурних елементів соціальної системи, причому таким чином, що функції цих елементів істотно змінюються. Це говорить про те, що якість відображення тієї чи іншої ситуації як надзвичайної багато в чому залежить від специфіки соціальних груп, спільнот, організацій, на які ця ситуація впливає, а також соціальних

груп, організацій, які задіяні в ліквідації наслідків такої ситуації.

До надзвичайних ситуацій відносяться:

– аварії – відбуваються з техногенних (конструктивних, виробничих, технологічних, експлуатаційних) причин, а також через випадкові і зовнішні впливів і полягає в пошкодженні, виході з ладу, руйнуванні технічних механізмів, пристроїв або споруд (авіакатастрофи, залізничні, автомобільні, аварії на підприємствах тощо);

– небезпечні природні явища – природні явища, процеси, здатні за своєю інтенсивністю, масштабом поширення та тривалістю заподіяти шкоду здоров'ю людини (буревії, урагани, землетруси, цунамі тощо);

– стихійні лиха – це катастрофічні за наслідками (можуть викликати численні людські жертви, значні матеріальні збитки) природні явища, що призводять до раптових порушень життєдіяльності людей, руйнувань і знищення матеріальних цінностей, аварій та катастроф на транспорті, в економіці та соціальній сфері (снігопади, повені, паводки тощо);

– екологічні катастрофи – незворотні зміни природних комплексів, пов'язані з масовою загибеллю певних живих організмів;

– біолого-соціальні катастрофи, зокрема, епідемії (масові інфекційні захворювання людей), епізоотії (масові інфекційні захворювання сільськогосподарських тварин), епітофії (множинні ураження сільськогосподарських рослин хворобами та шкідниками); голод.

Для правильної оцінки виникаючих подій і явищ існують критерії для віднесення ситуації, яка виникає, до надзвичайної (табл. 1.3).

Тільки наявність одночасно всієї сукупності критеріїв дозволяє класифікувати ситуацію як надзвичайну. Таким чином, можна зазначити, що надзвичайна ситуація має такі ознаки:

- 1) несподіваність;
- 2) невизначеність наслідків;
- 3) складність прийняття рішень;
- 4) негативний вплив на фізичний і психологічний стан людини;

- 5) екологічні і економічні збитки;
- 6) значні часові витрати на проведення евакуаційно-рятувальних робіт і ліквідацію наслідків.

Усі надзвичайні ситуації (антропогенного, техногенного та природного походження) можуть бути класифіковані за значною кількістю ознак, що описують ці явища з різних характерних сторін їх природи і властивостей. Кожна надзвичайна ситуація має свою фізичну сутність, свої, тільки їй притаманні причини виникнення, рушійні сили розвитку, свої особливості впливу на людину і навколишнє середовище.

Таблиця 1.3

Критерії надзвичайних ситуацій

<i>Тип критерію</i>	<i>Опис критерію</i>
Часовий	Зовнішня раптовість, несподіваність, швидкий розвиток подій
Соціально-екологічний	Людські жертви або шкода здоров'ю, епідемія, метабенез, епізоотії, масовий падіж худоби, ураження природних ресурсів, заподіяння шкоди сільськогосподарських угіддям і культурам
Соціально-психологічний	Стресовий стан (страх, депресія, паніка тощо), дестабілізація психологічної стійкості населення
Соціально-політичний	Конфліктність, вибухонебезпечність, посилення внутрішньополітичної напруженості, широкий внутрішньополітичний резонанс, посилення міжнародної напруженості, широкий міжнародний резонанс
Економічний	Значний економічний збиток у грошовому і натуральному вираженні, вихід з ладу цілих інженерних систем і споруд, необхідність значних матеріальних витрат на відновлення і компенсацію збитків, необхідність використання великої кількості техніки для запобігання ситуації та ліквідації її наслідків
Організаційно-управлінський	Невизначеність ситуації, складність прогнозування перебігу подій, необхідність залучення великої кількості різних фахівців і організацій, необхідність евакуаційних та рятувальних робіт

Класифікаційні структури надзвичайних ситуацій можуть бути побудовані за:

1) *видами надзвичайних* подій, що виступають причинами надзвичайних ситуацій; це:

– природні катастрофи (виникають у результаті природних явищ (землетруси, виверження вулканів, повені, селеві потоки, зсуви, урагани, снігові замети, грози, зливи, засухи тощо));

– техногенні катастрофи (викликані технічними збоями (транспортні аварії (катастрофи), аварії з викидом (загрозою викиду) сильнодіючих отруйних речовин; аварії з викидом (загрозою викиду) радіоактивних речовин, аварії з викидом (загрозою викиду) біологічно небезпечних речовин, раптове обвалення конструкцій, аварії на електроенергетичних системах, аварії на комунальних системах життєзабезпечення, аварії на промислових очисних спорудах, гідродинамічні аварії тощо)).

– антропогенні катастрофи (що виникають під впливом науково-технічного процесу та діяльності людини);

– епідеміологічні катастрофи (що виникають в результаті дій мікроорганізмів (епідемії, хвороби) тощо);

– військові катастрофи (викликані військовими діями);

2) *масштабом поширення* (глобальні, національні, регіональні, місцеві тощо);

3) *швидкістю поширення* небезпеки (темпу розвитку) – такі, що швидко розповсюджуються, помірні і плавні («повзучі») катастрофи;

4) *складністю обстановки* – надскладні, складні, відносно прості;

5) *рівнем залучення* для ліквідації наслідків органів управління, сил та інших ресурсів (міжнародні, державні, регіональні, територіальні, локальні);

6) *характером уражаючих факторів* або джерел небезпеки (теплові, хімічні, радіаційні, біологічні тощо);

7) *основними причинами виникнення* (конструктивні, експлуатаційні, виробничі, погодні, геофізичні тощо);

8) *характером впливу* (руйнування, зараження, затоплення тощо);

9) *змістом, тривалістю і характером наслідків* (довготривалі,

середньотривалі і короткотермінові).

Під час аналізу наукових джерел, присвячених розгляду надзвичайних ситуацій, виявлено, що вони мають складну структуру, певні етапи свого виникнення і розвитку, безліч факторів, що впливають на їх появу [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**; 36; 82]. У результаті можна зазначити, що надзвичайна ситуація умовно складається з чотирьох взаємопов'язаних етапів, кожен з яких включає чинники, що зумовлюють виникнення наступного елемента. При цьому від даних етапів також залежатиме характер функціонування системи соціального захисту населення. Це:

1. Негативний фактор (подія, ситуація, дія).
2. Надзвичайні умови.
3. Негативні наслідки.
4. Негативна обстановка.

При цьому під негативним фактором у широкому сенсі розуміється подія природного або антропогенного походження, що полягає у впливі, який може негативно вплинути на життєдіяльність людини, функціонування економіки, соціальну сферу та природне середовище. Найпоширенішим негативним фактором виступає надзвичайна подія – випадок техногенного, антропогенного або природного походження, що полягає в різкому відхиленні від звичних процесів або явищ і що надає негативний вплив на життєдіяльність людини, функціонування економіки, соціальну сферу та природне середовище. Такими подіями виступають аварії, стихійні лиха, небезпечні біолого-епідеміологічні явища, екологічні лиха тощо.

Так, аварія може викликати негативні зміни у функціонуванні виробничих колективів та інших соціальних груп.

Стихійні лиха викликають негативні наслідки для соціально-економічної діяльності тих чи інших соціально-територіальних спільнот, призводить до численних людських жертв, значних матеріальних збитків, негативних змін у соціальній структурі та інших тяжких наслідків.

Небезпечне біолого-епідеміологічне явище (наприклад, епідемія) може

негативно впливати як на країну в цілому, так і на окремі адміністративно-територіальні одиниці (село, місто). Даний тип негативних факторів відрізняється від усіх інших, адже він не містить у собі прямих вражаючих впливів, здатних миттєво привести до значних матеріальних втрат (руйнування будівель, споруд, знищення майна), але, з іншого боку, він може призвести до масової загибелі людей.

Екологічні лиха впливають на міграційні процеси та пов'язану з цим соціально-демографічну структуру того чи іншого регіону, де виникло дане лихо.

Отже, негативний фактор складається з багатьох компонентів різних процесів, явищ, які мають неоднозначну природу і призводять до сильного відхилення від норми життєдіяльності конкретного індивіда, соціальних груп, і в цілому функціонування соціально-економічних і соціотехнічних систем.

Надзвичайні умови – характеристики загальної обстановки, що склалися у відповідній зоні (на об'єкті, в регіоні тощо) в результаті надзвичайної події або інших одночасно діючих негативних факторів, у тому числі місцевих особливостей. Вони негативно впливають на сформовану демографічну структуру структури, а також рівень, образ і якість життя мешканців відповідної території. У результаті на даній території формується обстановка, яка може характеризуватися високим рівнем соціальної напруженості. Можна виділити кілька різних ознак такої обстановки: надскладна, яка не має аналогів обстановка; складна обстановка; прийнятна обстановка.

Слід зазначити, що людина або група людей, наприклад сім'я, що опинилася в зоні надзвичайної ситуації, водночас може позбутися даху над головою, накопичених матеріальних цінностей, роботи і перейти до категорії малозабезпечених, таких, які опинилися у важкій життєвій ситуації. Таким чином між важкою життєвою і надзвичайною ситуацією є прямий зв'язок.

Загалом, форми і види цивільного захисту в надзвичайних ситуаціях

повинні диференціюватися залежно від типології надзвичайних ситуацій. Дану типологію можна побудувати з таких підстав: природа виникнення, масштаби розповсюдження, сутність і характер базових явищ, швидкість розповсюдження, характер небезпеки, ступінь тривалості, характер вражаючих факторів, основні причини виникнення, характер впливу на об'єкти, критерії ризику, рівень керованості, можливість запобігання тощо. Таким чином під час організації цивільного захисту слід урахувувати географічні, часові, соціально-економічні, соціально-психологічні, соціально-політичні, демографічні, організаційно-управлінські, екологічні, специфічні (мультиплікаційні) характеристики надзвичайної ситуації.

Основними негативними наслідками надзвичайних ситуацій для населення можна назвати: втрату здоров'я (у тому числі з летальним результатом), втрату працездатності; загибель або втрату здоров'я членів сім'ї; втрату майна; часткове або повне руйнування житла; втрату роботи тощо.

Цивільний захист населення в умовах надзвичайних ситуацій може виступати в двох основних формах – обмежений і абсолютний.

Обмежений цивільний захист – це забезпечення постраждалим людям гарантованого мінімального рівня життя, захисту від важких фізичних та матеріальних втрат. Іншими словами обмежений захист – це певний мінімум в їжі, житлі і одязі, достатній для підтримки здоров'я і працездатності.

Абсолютний цивільний захист представляє собою забезпечення державою гарантованого відносного благополуччя певної категорії громадян. На нашу думку, до даної категорії повинні відноситися ті громадяни, які виконували особливі функції на території надзвичайної ситуації з великим ризиком для власного здоров'я і життя на користь більшості людей.

Таким чином, цивільний захист населення при надзвичайних ситуаціях представляє собою комплекс заходів, що здійснюється системою спеціалізованих у даній сфері організацій, що спрямований на реалізацію законодавчо закріплених прав, надання соціально-економічної допомоги для

підтримки прийняттого рівня життя та соціально-психологічної стабільності постраждалих у даних ситуаціях громадян.

Негативні соціальні наслідки надзвичайних ситуацій (травми, зубожіння, втрата родичів, житла, майна тощо) можуть містити неабияку загрозу безпеки як для суспільства в цілому, так і для окремих соціальних інститутів. Таким чином актуалізується питання формування і реалізації ефективної державної політики у сфері профілактики надзвичайних ситуацій, мінімізації їх негативних наслідків, забезпечення ефективного соціально-економічного захисту постраждалого населення.

На особливу увагу при цьому заслуговують питання психологічної допомоги громадянам. Соціально-психологічні дослідження, проведені з особами, що випробували на собі негативний вплив надзвичайних ситуацій, викликаних аваріями і стихійними лихами, переконують, що в усіх без винятку випадках в аномальних умовах виникають стресові ситуації та синдром тривожності [79; 82; 94; 95].

Американськими дослідниками посттравматичних стресових порушень, зокрема Дж. Х. Лайонсом [88, с.227] виділено основні соціальні чинники, що впливають на успішність адаптації жертви психічної травми: (потворність, інвалідність), міцне фінансове становище, збереження колишнього соціального статусу, наявність соціальної підтримки з боку суспільства і особливо групи близьких людей. При цьому, як зазначають К. Фішер і Дж. Сміт, останній чинник успішно впливає на подолання наслідків травматичного стресу найбільшою мірою [75]. Якщо така підтримка відсутня, то зростає ймовірність дезадаптації жертв.

Також необхідно відзначити, що в надзвичайних ситуаціях мають тенденцію до загострення різні типи соціальних конфліктів. Зокрема посилення структурних конфліктів, пов'язаних з боротьбою різних індивідів або соціальних груп за певні види ресурсів, зокрема, екологічно чисті продукти. Наявність таких конфліктів призводить до виникнення і досить широкого поширення в посткатастрофних умовах конфліктів неструктурних.

Такі конфлікти, як правило, свідчать про збої, порушення діяльності адаптаційних механізмів і впливають, як правило, з недосконалості функціонування органів публічного управління.

У надзвичайних ситуаціях також виникають конфлікти, викликані істотною розбіжністю програм з подолання наслідків катастрофи з матеріальними, фінансовими, організаційними ресурсами здійснення таких програм. Отже, імовірність соціальних конфліктів різних типів на території, яка перебуває у надзвичайній ситуації, знаходиться в зворотній залежності від вмісту державних програм з ліквідації наслідків катастрофи і ресурсного забезпечення таких програм.

Також необхідно брати до уваги й іншу залежність: соціальні конфлікти, роз'єднуючи прагнення і дії людей, протиставляючи їх одне одному, чинять негативний вплив на ефективність боротьби з наслідками надзвичайних ситуацій та посткатастрофних процесів. Такий результат обумовлений тим, що соціальний конфлікт ускладнює координацію зусиль з подолання негативних наслідків як самої катастрофи, так і виникаючих після і внаслідок її різних посткатастрофних процесів. Таким чином, для людини, що потрапила в надзвичайну ситуацію, стан соціальної системи виступає як щось несподіване, різке, і непередбачуване, тобто важке за рівнем сприйняття. Це може привести до таких наслідків, як: деформація соціальних норм і традицій, засобів соціального контролю, які регулювали його соціальні дії; втрата індивідуального життєвого ресурсу – стану здоров'я, накопичених матеріальних цінностей, відповідного досвіду і навичок; необхідність здійснення швидкої адаптації до нових умов, що склалися, зміни моделі поведінки, життєвих установок; різка мобілізація і перерозподіл своїх можливостей з метою виживання і збереження здоров'я [12; 79].

На рівні соціальних взаємодій відбувається дисбаланс інтересів між групами населення, різко знижується їх рівень і якість життя, збільшуються і посилюються конфліктні ситуації. Виникають міжособистісні, міжгрупові, міжнаціональні, міжтериторіальні і інші типи конфліктів.

Крім вищенаведених соціальних, демографічних і психологічних наслідків, надзвичайні ситуації ускладнюють реалізацію стратегій і програм економічного розвитку тих чи інших регіонів, а також держав у цілому. Картину механізму впливу виниклих надзвичайних ситуацій на стратегії та програми розвитку можна отримати шляхом розгляду нижченаведених п'яти категорій наслідків:

- утрата ресурсів;
- призупинення програм розвитку і використання найважливіших ресурсів для вирішення короткострокових проблем;
- негативний вплив на приватний сектор;
- негативний вплив, який чиниться на клімат інвестування;
- створення умов для політичної дестабілізації [62; **Ошибка! Источник ссылки не найден.**; 83; **Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

Розглянемо ці наслідки докладніше.

Утрата ресурсів (матеріальних, фінансових тощо), що були використані на соціально-економічний розвиток, відбувається тоді, коли катастрофа знищує їх результат. При цьому первинна втрата ресурсів розвитку відбувається від збитку, нанесеного основному капіталу і виробничим запасам. Втрата ресурсів розвитку скорочує надалі виробництво товарів і споживання послуг. Це відбувається внаслідок негативних впливів надзвичайних ситуацій і подальшого зростання цін на товари і послуги. У той час зниження доходів, викликане виробничими втратами, тягне за собою сильне падіння купівельної спроможності споживачів. Утрата здатності до виробництва внаслідок надзвичайних ситуацій може призвести також до втрати ринку збуту (експорту) товарів. Таким чином, надзвичайні ситуації призводять до низки взаємопов'язаних причин, що викликають втрату ресурсів розвитку. При цьому, залежно від масштабів катастроф, поточні програми розвитку можуть бути призупинені з метою переведення ресурсів з довгострокових програм на конкретні короткострокові програми з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і здійсненню програм реконструкції.

Вторинні ефекти надзвичайних ситуацій також підривають процес економічного розвитку. Вони включають в себе інфляцію, проблеми з платіжним балансом, збільшення фінансових витрат і скорочення валютних резервів. Збільшення зовнішнього боргу країни означає, що зі зростанням витрат, пов'язаних з боргом, країна має в своєму розпорядженні менші ресурси для інвестування в рентабельні підприємства. У результаті сповільнюється економічне зростання, анулюється або затримується здійснення програм розвитку, падає привабливість для нових капіталовкладень [28].

Надзвичайні ситуації, особливо такі, що повторюються протягом короткого часу, як правило, роблять негативний вплив на стан і стимулювання подальшого інвестування. Адже в умовах невизначеності інвестори дуже обережно походять до питання підтримки підприємницької діяльності та особливо великих інфраструктурних проектів. Таким чином, надзвичайні ситуації призводять до зростання безробіття, а через неї до спаду ринкового попиту, застою в усіх галузях економіки.

Виникаючі надзвичайні ситуації особливо негативно впливають на приватний сектор. Збиток, що наноситься приватному сектору, часто недооцінюють, порушення в цій частині економіки, як правило, не беруть до уваги [56]. Разом з тим у цьому секторі в більшості розвинених країн задіяна значна частина населення [74, с. 211]. Проаналізовані наслідки можуть мати комбінований характер, тобто соціальні наслідки негативно впливають на психічний стан людини, що позначається на погіршенні його здоров'я і працездатності, а в результаті на цілісність і стійкість різних соціальних груп, членом яких він є, в тому числі і трудових, що позначається на падінні продуктивності того чи іншого підприємства, організації, установи. Усе це негативно позначається на відновленні економіки постраждалого регіону. Панічні настрої в людей, відсутність необхідних фахівців, велика плінність кадрів в організаціях унаслідок того, що люди прагнуть виїхати з постраждалого регіону, сильно ускладнює відновлення різних пошкоджених і

зруйнованих об'єктів економіки. Тому, як правило, постраждалий регіон у результаті великої надзвичайної ситуації, катастрофи не може самостійно відновити економіку і соціальну сферу. А це вимагає реалізації спеціальних державних програм підтримки відповідних територій та вживання необхідних організаційно-правових заходів, а саме:

- розробка загальної стратегії організації допомоги постраждалим територіям і людям;
- затвердження необхідних нормативно-правових актів;
- визначення, призначення і розподіл різних видів допомоги;
- визначення розмірів пільг, компенсацій, субсидій і дотацій;
- розробка соціальних нормативів забезпечення продуктами і товарами першої необхідності, а також іншими послугами;
- моніторинг соціально-економічних, демографічних та психологічних наслідків в постраждалому регіоні;
- організація надання послуг у сфері цивільного захисту населення.

Отже, широкий спектр соціальних, економічних, демографічних і психологічних негативних наслідків надзвичайних ситуацій, поза всяким сумнівом, вимагають ефективної системи цивільного захисту.

Таким чином можна зробити висновок, що надзвичайна ситуація є синтетичним поняттям, що включає безліч різноманітних елементів (негативний фактор, умови, наслідки, обстановка, збиток тощо) які, у свою чергу, також поділяються на частини. Надзвичайна ситуація нерозривно пов'язана з певною соціальною та економічною системами, оскільки оголошення ситуації як надзвичайної залежить не тільки від її класифікації та критеріїв, а також від специфіки функціонування у цій сфері соціальних груп, діючих у них соціальних норм, традицій, соціальних та економічних відносин. Також зазначимо, що економічна сутність надзвичайних ситуацій полягає в істотному впливі на економічні відносини і інфраструктуру, реалізацію стратегій і програм економічного розвитку. Соціальна сутність надзвичайних ситуацій полягає в тому, що в ній формуються стійкі

очікування постраждалих людей по відношенню до суб'єктів, які відповідають за попередження та ліквідацію надзвичайних ситуацій. Такими суб'єктами, як правило, виступають органи публічного управління.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНІ ПРАКТИКИ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

2.1. Досвід побудови систем надання послуг з цивільного захисту в розвинених зарубіжних країнах

На початку XXI ст. людство зіткнулося з помітними змінами свого середовища проживання: мінливий клімат, інформаційний вибух, прогресуюче втручання людини в природу, а також виникнення нових загроз, у тому числі викликаних військовими і терористичними діями **[Ошибка! Источник ссылки не найден.]**. Вчасне передбачення і запобігання потенційним небезпекам і ризикам у таких умовах стає новим завданням, що стоїть перед системою цивільного захисту усього світу. І вивчення зарубіжного досвіду найбільш розвинених країн світу з побудови та функціонування державних систем, що здійснюють діяльність у галузі цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, може допомогти в найкоротші терміни підготувати нормативну і правову базу, організаційну побудову і забезпечити високу ефективність діяльності аналогічних служб в Україні.

Відзначимо, що система цивільного захисту відіграє важливу роль у забезпеченні національної безпеки як більшості розвинених країн, так і в рамках міжнародних структур безпеки. Але становлення систем цивільного захисту у світі здійснювалося поступово.

Цивільний захист у сучасному розумінні як система стратегічного забезпечення життєдіяльності держав, призначена для виконання завдань, спрямованих на захист населення та економіки країн під час виникнення надзвичайних ситуацій, а також проведення рятувальних та інших аварійно-відновлювальних робіт в осередках ураження, почала складатися наприкінці 1940-х – початку 50-х років з появою в арсеналах США та СРСР ядерної

зброї та засобів її доставки.

Вагомим поштовхом до їх розвитку стало створення в 1958 р. Міжнародної організації цивільного захисту («International Civil Defence Organisation») (МОЦЗ), чинний статут якої набув чинності 1 березня 1972 р. Зараз до цієї організації входить більше 50 найбільш розвинених країн світу.

Серед основних напрямків діяльності МОЦЗ слід виділити такі:

1. Підготовка національних кадрів у галузі управління в період надзвичайних ситуацій.

2. Надання технічної допомоги державам у створенні та вдосконаленні систем попередження надзвичайних ситуацій і захисту населення.

3. Пропаганда світового досвіду та знань з цивільного захисту та питань управління в період надзвичайних ситуацій. Відзначимо, що поширення світового досвіду з цивільного захисту здійснюється через Центр документації МОЦЗ і журнал «Громадянська оборона», який видається чотирма мовами.

Наприкінці 1980-х років – на початку 1990-х рр. у країнах Заходу увага урядів почала зосереджуватися на вирішенні питань більш широкого застосування сил і засобів цивільного захисту. Закінчення «холодної війни», численні стихійні лиха аварії та катастрофи на підприємствах, особливо з ядерними та хімічними компонентами, які мали місце в різних регіонах світу, змусили змінити погляди на цивільний захист як систему, призначену для забезпечення виживання населення та економіки країн лише під час війни.

Сьогодні головним завданням цивільного захисту в розвинених зарубіжних країнах є утворення і підготовка сил та засобів, необхідних для забезпечення безперервного державного управління захистом населення та життєво важливих секторів економіки в різноманітних умовах надзвичайних ситуацій. Разом з тим, розбудова сучасних систем цивільного захисту в розвинених країнах передбачає існування певної межі між власне цивільним захистом і довгостроковими стратегіями захисту навколишнього середовища, сталого розвитку і попередження руйнівних терористичних нападів. Ці сфери

потребують різних сил, засобів і механізмів державного управління. Відповідно, такі завдання, як охорона довкілля і боротьба з тероризмом не входять до безпосередніх функцій цивільного захисту.

З іншого боку, вироблення сценаріїв розвитку подій, що вимагають прийняття рішень у реальному масштабі часу, отримання і розповсюдження достовірної інформації, управління у різних фазах надзвичайних ситуацій є специфічними і унікальними функціями інституцій, що забезпечують цивільний захист.

На сьогодні в більшості країн світу створені і функціонують національні системи цивільного захисту, в яких чітко сформовано відповідну структуру органів, сил і засобів, але в різних країнах вони мають різну назву, хоча призначені для виконання функцій цивільного захисту як під час війни, так і в мирний час. Моделі цивільного захисту країн різняться між собою, однак мають спільні основоположні цілі і принципи – попередження, боротьба з наслідками і відновлення після антропогенних, природних і техногенних катастроф незалежно від причин їх виникнення з метою захисту прав і свобод громадян, їх власності, демократичного устрою держави і ринкових засад економіки.

Майже в усіх країнах прийнято територіально-виробничий принцип розбудови системи цивільного захисту, до складу яких включено: органи управління; системи зв'язку, оповіщення, радіаційної розвідки та дозиметричного контролю; розроблені плани евакуації та розосередження населення; система захисних споруд; запаси продовольчих товарів, сировини та матеріальних цінностей; сили та засоби цивільного захисту як штатні, так і добровільні.

Організаційна структура національних систем цивільного захисту в більшості зарубіжних країн має багато спільного й надалі розвивається в напрямку подальшої уніфікації. Загальне керівництво діяльністю цивільного захисту в зарубіжних країнах здійснюється, як правило, Міністерством внутрішніх справ через існуючі при ньому управління цивільного захисту, за

винятком США (органи цивільного захисту підпорядковані Президентові), Канади – Федеральному уряду, Норвегії – Міністерству юстиції та поліції [59].

Території більшості країн розділені на округи, підокруги, зони, райони, підрайони та сектори, в них створено штаби цивільного захисту, що є також і в адміністративно-територіальних одиницях: штатах, провінціях, містах, комунах, громадах тощо.

Протягом останніх років розуміння цілей, задач і організації цивільного захисту в розвинених країнах зазнало значних змін. Так, зокрема, спостерігається еволюція систем цивільного захисту від реактивних до активних моделей, які передбачають значно більшу увагу прогнозуванню і попередженню.

Далі більш докладно розглянемо структуру та завдання систем надання послуг з цивільного захисту окремих розвинених країн.

США. Провідною установою у сфері цивільного захисту США є Федеральне Агентство по управлінню в умовах надзвичайних ситуацій («FEMA»), яке було створено в 1979 р. Воно займається розробкою та реалізацією заходів щодо боротьби зі стихійними лихами, бере участь у відновленні зруйнованого і надає допомогу постраждалим. Варто відзначити, що поштовхом для його створення стали декілька природних катастроф, які сталися в США у 1960 – 1970-ті рр. Сильні урагани вдарили по центральній частині США в 1962, 1965, 1969 і 1972 рр. Потужні землетруси потрясли Аляску в 1964 р. і Каліфорнію в 1971 р.

Першою важливою справою агентства стала дезактивація гігантського сміттєзвалища в штаті Нью-Йорк, куди десятки років викидали токсичні хімічні відходи. Для того щоб уникнути екологічної катастрофи, довелося евакуювати десятки тисяч людей і очищати весь район. У тому ж 1979 р. у США сталася катастрофа на одній з атомних електростанцій. Агентство успішно провело евакуацію населення.

У 1980 р. керівництво Куби дозволило десяткам тисяч кубинців (багато

з них мали кримінальне минуле) емігрувати до США. FEMA створило десятки центрів для прийому біженців та оформлення документів і побудувала тимчасові табори.

Великий землетрус у Сан-Франциско в 1989 р. і ураган «Ендрю» у 1992 р. (який викликав більше смерті та матеріальної шкоди, ніж будь-яке інше стихійне лихо в історії США) зробили «FEMA» популярною і відомою організацією. Висока координація і професіоналізм співробітників агентства допомогли зменшити збитки і дозволили більш ефективно відновити зруйноване.

Події 11 вересня 2001 р. змусили «FEMA» зайнятися питаннями цивільної оборони населення – функції, яка не виконувалася після закінчення «холодної війни». Відзначимо, що після подій 11 вересня бюджет «FEMA» істотно зріс, а це агентство стало одним з чотирьох головних підрозділів нового Міністерства Національної Безпеки («Department of Homeland Security»). Сьогодні на «FEMA» покладено такі завдання:

- забезпечення виживання країни в ядерній війні;
- розробка планів евакуації населення США із загрозливих районів;
- здійснення заходів згідно з програмами будівництва захисних споруд;
- удосконалення та підвищення захисту систем зв'язку і оповіщення;
- забезпечення захисту і нормального функціонування федеральних і місцевих органів влади та цивільного захисту;
- утворення та розподіл стратегічних запасів на випадок надзвичайних ситуацій;
- координування і навчання місцевих поліцейських і пожежників для протидії терористичним атакам.

Окрім того, на FEMA покладено відповідальність за підготовку та навчання населення, науково-дослідну роботу з питань цивільного захисту, поширення інформації про цивільний захист серед населення, участь промислових підприємств та інших установ у заходах цивільного захисту.

Сьогодні в агентстві працюють 2.5 тис. осіб, при цьому додатково агентство може розраховувати на допомогу понад 5 тис. резервістів. Принцип залучення на службу в рятувальних формуваннях в США – добровільний.

Начальник «FEMA» є одночасно головою комісії щодо дій у надзвичайних умовах. До неї входять помічники президента з національної безпеки, внутрішніх справ і політики, з внутрішньоурядових відносин, адміністративних і бюджетних питань. Комісія володіє необхідною владою, що дозволяє їй проводити в життя широкий комплекс заходів щодо захисту населення і територій, координувати діяльність різних міністерств і відомств, адміністративних органів на всіх рівнях.

Привертає увагу те, що в кожному штаті є консультативна рада (комісія) з питань цивільного захисту. Безпосереднім керівником цивільного захисту штату є начальник служби цивільного захисту штату зі своїм штабом (загальна чисельність до 40 осіб). Окрім того, утворюються місцеві штаби у графствах, районах), містах. На промислових підприємствах, де 50 і більше працюючих, створюються комітети Цивільного захисту, які очолюють керівники цих підприємств.

Між тим, говорячи про рятувальні служби у США, не можна не згадати і про службу «911», яка займається наданням послуг у сфері цивільного захисту у нормальний час (такі послуги надають пожежні, рятувальні, медичні служби, а також місцева поліція). Номер екстреної допомоги 911, узвичаївся більшості американців наприкінці 1980-х років. Сьогодні в США до операторів цієї служби надходить 200 млн дзвінків щорічно. Доступ до «служби 911» мають жителі 99 % території США [94, с. 211].

Зазначимо, що поняття і ідея загального телефонного номера для екстрених ситуацій були створені і в європейських країнах задовго до того, як подібні кроки зробили США. У 1937 р. Великобританія стала першою країною, яка створила і використала універсальний номер для аварійних ситуацій. Ця єдина телефонна система номера 999 використовувалася поліцією, пожежними та медиками. Інші країни також створили однотипні

служби. У Бельгії номер був 900, в Данії та Австралії – 000, Швеції – 80000, Японії – 119, Нової Зеландії – 111. У 1959 р. Канада також усвідомила користь одного універсального номера для невідкладної допомоги і почала користуватися британським варіантом – 999 [94, с. 215].

Сьогодні в США існують більше 6 тис. диспетчерських центрів, що приймають дзвінки на номер 911. Більша частина з них оснащена спеціальною апаратурою: коли дзвінок надходить у відділення, то телефонний номер і адреса того, хто дзвонить, відразу відображаються на дисплеї оператора, що робить розгортання рятувальної операції більш оперативним. Це буває особливо важливо, коли той, хто телефонує, страждає дефектом мовлення або просто не в змозі говорити. Щоб приїхала поліція, рятувальники і «швидка допомога», достатньо набрати номер і покласти слухавку поруч з апаратом. Коли дзвінок надходить у диспетчерський центр, протягом декількох секунд на нього відповідає оператор, який називає свій персональний номер. Людині, яка телефонує, рекомендується запам'ятати цей номер, у випадку, якщо обслуговування оператора викличе певні проблеми або невдоволення і буде необхідно пізніше встановити його особу. Оператор починає ставити різноманітні запитання, відповіді на які допомагають йому класифікувати дзвінок, залежно від обставин події. Ця класифікація впроваджується в спеціальну комп'ютерну систему, яка встановлює найближчу машину, яка зможе невідкладно виїхати на місце події.

Кожен дзвінок також кодифікується за рівнем терміновості. На першому місці за терміновістю – допомога, яку запитує поліцейський, який знаходиться при виконанні службових обов'язків. Далі йдуть інформація про злочини і серйозні проблеми зі здоров'ям. На останніх місцях за ступенем терміновості виклику знаходяться повідомлення про акти вандалізму і погане поводження з тваринами.

Оператори служби 911 проходять спеціальну підготовку. Диспетчерські служби оснащені спеціальною технікою для глухонімих.

Більше того, у відділеннях існують спеціальні мовні лінії, які дозволяють переводити з більш ніж 60 мов. Багато штатів запрошують працювати операторами служби 911 поранених або хворих співробітників поліції, які тимчасово не можуть виконувати свої основні обов'язки. Ця стратегія допомагає економити час і гроші, а також забезпечувати якісний сервіс.

Служби 911 також поширюють брошури і організують семінари, в яких пояснюють найважливіші кроки при дзвінку в служби 911 населенню. Відзначимо, що помилкові дзвінки в службу 911 караються дуже жорстоко. Якщо людина набрала цей номер без особливої потреби або просто хотіла пожартувати, то їй загрожує великий штраф і навіть тюремне ув'язнення.

Важливу роль у системі цивільного захисту США відіграють громадські формування, зокрема, добровільна організація «Громадський військовий патруль» (об'єднує власників приватних літаків), американський Червоний Хрест, товариство «Армія Спасіння» (благодійна організація) та ін. Особлива роль у ліквідації наслідків стихійних лих, аварій, катастроф належить Національній гвардії (організований резерв збройних сил США). Її підрозділи перебувають у підпорядкуванні губернаторів штатів і використовуються для підтримки громадського порядку, забезпечення нормального функціонування урядових установ, ліквідації наслідків стихійних лих і вирішення інших завдань.

Резюмуючи все вищевикладене, можна стверджувати, що в США практично весь комплекс завдань із захисту і виживання населення при стихійних лихах, аваріях і катастрофах, а також з ліквідації їх наслідків, страхуванню і відшкодуванню збитку постраждалому населенню та низці інших питань життєзабезпечення держави зосереджений в єдиному загальнодержавному органі – «FEMA». Між тим, на місцевому рівні активно діють служби 911, спеціальні комісії, громадські формування, які включені до загальної системи надання послуг у сфері цивільного захисту.

Схожі на «FEMA» державні служби захисту населення і територій є також у Великобританії (Управління цивільного захисту при Міністерстві

внутрішніх справ), у Німеччині (Федеральне управління цивільного захисту, підпорядковане канцлеру), у Франції (Національне управління цивільного захисту і цивільної безпеки Міністерства внутрішніх справ), в Італії – Національна служба цивільного захисту під егідою Міністерства цивільного захисту, в Японії – система захисту від катастроф на чолі з Центральною радою при прем'єр-міністрі країни, в Чилі – національна система Цивільного захисту, керована Національним надзвичайним бюро при Міністерстві внутрішніх справ. Основні завдання таких державних служб: організація та здійснення заходів щодо профілактики природних і техногенних катастроф, підготовці до їх можливого виникнення; ліквідація наслідків аварій, катастроф, стихійних лих, а також застосування можливим противником сучасних засобів ураження. Схожий орган управління зі схожими функціями існує і в Канаді.

Канада. Цивільний захист Канади як система захисту населення, економіки й адміністративно-політичної структури функціонує з 1957 р. Відповідальність за вирішення завдань Цивільний захист покладається на прем'єр-міністра, що призначає одного із міністрів федерального уряду відповідальним за надзвичайну готовність. Діяльність усіх міністрів координується агентством надзвичайної готовності Канади (ЕРС), яке очолює виконавчий директор, що має заступника з планування і оперативного управління.

Територія країни розділена на 10 округів надзвичайної готовності. Спеціальних формувань цивільний захист в Канаді немає. До вирішення завдань Цивільний захист залучається поліція, пожежна служба, медичні установи, військові підрозділи. В умовах надзвичайної ситуації на їх основі, в разі потреби, формуються рухливі рятувальні групи і колони для дій у районах надзвичайних ситуацій.

Нідерланди. У Нідерландах діє система цивільного захисту, яка була створена в 1952 р. Загальне керівництво цією системою здійснює

Міністерство внутрішніх справ через головне управління цивільного захисту. Для виконання рятувальних і невідкладних аварійно-відбудовних робіт у випадку стихійних лих, значних виробничих аварій та катастроф у мирний час у розпорядження органів управління Цивільним захистом зі складу Збройних сил створюється так звана «рятувальна бригада», 2 мотопіхотних батальйони по 650 осіб, 3 роти – медична, інженерна, транспортна, взвод військової поліції та санітарний загін.

Територія країни поділена на 12 округів (за кількістю провінцій). В окрузі цією діяльністю керує комісар провінції, а безпосереднє керівництво здійснює начальник служби цивільного захисту та його штаб. Округи поділяються на 45 районів, які віднесені до групи «А» (промислові) та групи «В» (сільськогосподарські). Райони цивільного захисту групи «А» поділені на сектори. За кожним сектором на період надзвичайних ситуацій закріплені відповідні формування цивільного захисту. Старший начальник одного із таких формувань одночасно виконує і обов'язки начальника служби цивільного захисту сектора.

Начальником служби цивільного захисту окремих громад є бургомістр. Йому підпорядковуються всі служби: протипожежна, медична, поліцейська, комунальних послуг та соціального забезпечення. Керівним органом у районі є Рада, до складу якої входять бургомістри общин, начальники та штаби цивільного захисту.

Штаби округів та районів у мирний час укомплектовані лише командним складом і технічним персоналом, а штати військового часу можуть розгорнутися лише на період навчань та в разі виникнення надзвичайних ситуацій.

ФРН. Юридичне оформлення системи цивільного захисту країни одержала в 1957 р., коли було прийнято закон про Цивільний захист [121].

Як відзначалося вище, загальне керівництво цивільним захистом у країні здійснює федеральне Міністерство внутрішніх справ. У 2004 р. у його структурі утворено центральний орган, який забезпечує координацію дій

органів виконавчої влади, комунального самоврядування, установ та організацій з питань надзвичайних ситуацій – Федеральне управління захисту населення та допомоги при катастрофах.

Але необхідно зазначити, що ключові завдання під час виникнення криз або на земельному та місцевому рівнях і надалі відносяться до компетенції федеральних земель, а вирішення цих завдань забезпечується земельними міністерствами внутрішніх справ.

Основу формувань цивільного захисту складають підрозділи, що входять до Служби захисту від катастроф, загальне керівництво якими здійснює федеральний союз самозахисту. Усього в країні функціонує більше 400 його відділень. Ці служби укомплектовані добровольцями, кожен з яких зобов'язаний пропрацювати в ній 10 років за умови, що буде звільнені від військової повинності. Чисельність особового складу служби при повному її розгортанні досягає до 600 тис. осіб. Основна тактична одиниця – взвод. За необхідності можуть створюватися роти, батальйони (загони). Так, у 100 районах – імовірних об'єктах ядерних ударів – створено міжрайонні загони загальною чисельністю до 40 тис. осіб. У великих населених пунктах розгорнуті підрозділи, в які входить до 100 тис. осіб. У формуваннях служби налічується також більше 11 тис. транспортних і спеціальних автомашин, є й інші технічні засоби.

До цієї служби входять або тісно співпрацює з нею низка добровільних громадських організацій: товариство німецького червоного хреста, робочий союз самаритян, німецьке суспільство порятунку життя, мальтійська служба допомоги, технічна допоміжна і протипожежна служби. Загальна кількість членів цих добровільних організацій і штатного особового складу – понад 1,5 млн осіб [121].

Серед названих сил трохи докладніше зупинимося на технічній допоміжній службі. Її діяльність регулюється Законом про федеральну службу технічної допомоги, згідно з яким вона є федеральним відомством, підпорядкованим МВС і фінансованим по його лінії. Закон складається з

семи параграфів і визначає основні завдання служби (заходи щодо захисту населення при надзвичайних ситуаціях, відомча та міжнародна допомога), регулює правові відносини рятувальників та їх соціальну безпеку, регламентує низку питань участі рятувальників у заходах як усередині країни, так і за кордоном.

Керівний орган технічної допоміжної служби – федеральна рада – на правах відділу включена до складу управління Федерального управління захисту населення та допомоги при катастрофах. Основні завдання служби:

- ведення рятувальних і ремонтно-відновлювальних робіт при аваріях на системах електро-, газо-, водопостачання і каналізації;
- відновлення шляхів сполучення і дорожніх споруд;
- надання технічної допомоги населенню при ліквідації стихійних лих, катастроф і аварій.

Її органи в землях здійснюють керівництво більш ніж 600 місцевими відділеннями служби. Особовий склад відділень об'єднується у взводи (до 36 осіб) і роти (до 130 осіб), чисельність яких визначається їх призначенням і спеціалізацією. Всього, за даними друку, при повному розгортанні служби планується мати близько 400 рот. В останні роки кількість її службовців становила 70 тис. осіб, з яких близько 18 тис. бере активну участь у реальних роботах.

У ФРН, як і в багатьох розвинених країнах велика увага приділяється утворенню добровільних формувань на підприємствах з кількістю працюючих від 30 і більше осіб. Самозахист організується також за місцем роботи. Органи управління та підрозділи комплектуються добровільно.

Фінляндія. Однією з найбільш підготовлених і добре оснащених серед усіх європейських країн є рятувальна служба Фінляндії. Головна її особливість – організаційне об'єднання всіх залучених до ліквідації надзвичайних формувань і служб.

Аварійно-рятувальними операціями керує, як правило, начальник місцевої служби цивільного захисту. Навіть якщо сталася широкомасштабна

надзвичайна ситуація і на місце того, що сталося, приїжджає представник вищого ланки управління, останній лише дає рекомендації, а рішення все одно приймає місцевий начальник служби.

У Фінляндії прийнята трирівнева система готовності:

Перший рівень – реагування на повсякденні надзвичайні ситуації (пожежі, транспортні аварії тощо). Для цього на чергуванні знаходиться до 100 осіб у всіх структурах міської служби.

Другий рівень – реагування на катастрофи районного та регіонального рівня, коли для вирішення проблеми потрібно задіяти до 2500 чоловік. При цьому передбачається збільшення сил за рахунок залучення до аварійно-відновлювальних робіт не тільки підрозділів служби, а й інших відомств і організацій. Частково викликаються резервісти певних спеціальностей, приписані до цивільного захисту.

Третій рівень – передбачений на випадок виникнення загальнодержавних кризових ситуацій. В цілому в цей період система цивільного захисту представляє собою угруповання чисельністю 8300 осіб.

Франція. У Франції формування так званого корпусу цивільного захисту комплектується на базі протипожежної служби. Усього в країні налічується приблизно 220 тис. пожежних добровольців, 12 тис. професіоналів (використовуються головним чином в якості інструкторів) і 7 тис. військових рятувальників (бригада в Парижі і морський батальйон у Марселі). Формування цивільного захисту Франції відбувається для надання допомоги постраждалим як на своїй території, так і за кордоном. При цьому, відповідно до закону про цивільний захист, всі витрати з надання допомоги за межами країни бере на себе держава.

Загалом, одним із найважливіших питань організації цивільного захисту в зарубіжних країнах є взаємодія органів цивільного захисту і збройних сил, особливо сухопутних військ. Ця необхідність продиктована імовірністю виникнення масових руйнувань, відносною обмеженістю технічних засобів і висококваліфікованих фахівців у системах цивільного

захисту, а також відсутністю в деяких країнах постійно діючих формувань цивільного захисту.

Велику роль при цьому у профілактичній та рятувальній роботі відіграють місцеві органи влади. Так, у системах цивільного захисту країн Європейського співтовариства в галузі попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій особлива увага приділяється плануванню дій і підтримки в постійній готовності місцевих рятувальних служб і формувань. Планування ведеться на рівні місцевих органів влади – мерій, які виконують найбільший обсяг робіт в умовах надзвичайної обстановки. Загальне керівництво в них, як правило, здійснюють мери, а безпосереднє – призначувані ними начальники служб цивільного захисту. До обов'язків мерів входять: підготовка планувальних і регламентувальних документів, контроль за станом сил і засобів. Вони, зокрема, організовують:

- взаємодію сил та засобів державних і приватних організацій, установ, промислових підприємств, частин і підрозділів збройних сил, що дислокуються в даному місті, районі;

- фінансове забезпечення та розрахунки за виконані роботи з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Муніципалітети через керівництво служб цивільного захисту проводять роботу з прогнозування можливих аварій, катастроф і стихійних лих, підготовки населення до дій у надзвичайних умовах, обліку місцевих ресурсів, які можуть бути використані для вирішення виниклих завдань. Також вони організовують постійний контроль за обстановкою з тим, щоб своєчасно виявити загрози та оперативно вжити заходи з попередження їх розвитку. При цьому за умов виникнення великих за масштабами надзвичайних ситуацій місцеві органи влади наділяються надзвичайними повноваженнями. Відповідно до розпорядження муніципалітетів у першу чергу поступають сили та засоби рятувальних служб і формувань. Кількість формувань служб цивільного захисту, підпорядкованих керівництву району

або громади, залежить від особливостей промислових зон (районів, підприємств), чисельності проживаючих на конкретній території населення, від характеру забудови населених пунктів, особливостей фізико-географічного та кліматичного становища регіону.

Так, у найбільш розвинених містах Німеччини створено такі формування та служби цивільного захисту з розрахунку на кількість проживаючих населення:

- рятувальний взвод – на 40 – 50 тис. мешканців;
- взвод пожежогасіння – на 30 – 40 тис.;
- взвод постачання води – на 400 – 500 тис. (або 2-3 на 5-6 взводів пожежогасіння);
- взвод захисту від зброї масового ураження – на 250 тис.;
- взвод лікарської та санітарної допомоги – на 40 – 50 тис.;
- ремонтний взвод – на 200 тис.

У роботі з надання допомоги постраждалому населенню беруть участь також різні благодійні організації, наявні практично в усіх містах. Принципи залучення на службу в рятувальних формуваннях різні: у Великобританії – добровільний, в Туреччині і Португалії – за призовом, у Німеччині, Франції, Бельгії, Норвегії та Нідерландах – добровільний у поєднанні з обов'язковим закликком певних категорій громадян.

Важливим елементом цивільного захисту багатьох країн є наявність спеціальних рятувальних організацій і формувань, націлених на дії в першу чергу за кордоном. Наприклад, у США є Бюро з надання допомоги зарубіжним країнам при стихійних лихах. Виходячи з наявних можливостей, ця організація здатна за запитом постраждалої країни надати екстрену допомогу (в основному матеріальну і технічну) в будь-якій точці світу протягом 24 – 72 годин. У Німеччині в міжнародних рятувальних операціях бере активну участь служба технічної допомоги. Рятувальні загони для роботи за кордоном є також у Франції, Швейцарії, Швеції та інших державах.

Поряд з участю в заходах міжнародних організацій західні країни

прагнуть розвивати двосторонні зв'язки та співпрацю з надання допомоги при виникненні надзвичайних ситуацій, у тому числі у проведенні аварійно-рятувальних робіт, розміщенні та життєзабезпеченні постраждалих тощо. Практично між усіма західноєвропейськими державами укладено відповідні договори. У цілому, на думку науковців, в останні роки намітився процес розвитку взаєморозуміння між різними країнами у даній сфері, що сприяє підвищенню готовності їх рятувальних сил до вирішення завдань з ліквідації наслідків стихійних лих, виробничих аварій і катастроф [4; 92].

Також відзначимо, що в системі здійснюваних у розвинених країнах світу заходів щодо захисту від НС значне місце відводиться підготовці фахівців рятувальних служб [91]. Практично в усіх країнах ЄС є спеціальні навчальні заклади. Скажімо, в Німеччині функціонує академія цивільного захисту, у Франції – інститут цивільного захисту, а у Великобританії – коледж. У Бельгії, Данії, Нідерландах, Норвегії та Греції працюють національні школи та навчальні центри. У США для подібних цілей було створено Інститут управління в НС, головною метою якого є навчання федеральних, місцевих властей діям в 4 основних фазах управління в надзвичайних ситуаціях: попередження ситуації, пом'якшення удару, якщо йому неможливо запобігти, відповідь (у разі надзвичайної ситуації, створених людиною, наприклад, тероризм), відновлення збитку, принесеного надзвичайною ситуацією.

Джерела фінансування діяльності рятувальних служб в багатьох розвинених країнах схожі: державні та місцеві бюджети, а також внески юридичних і фізичних осіб. Зокрема в США на цілі ФЕМА виділяється 150-160 млн доларів приблизно рівними частками з федерального і місцевих бюджетів [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**, с. 182].

Усебічна робота урядів розвинених країн щодо забезпечення захисту населення в надзвичайних ситуаціях знаходить у нього розуміння і підтримку. За результатами опитування, проведеного в ЄС, приблизно 80 % громадян позитивно оцінюють вирішення завдань цивільного захисту

відповідними службами [115, с. 139]. Можливо, крім усього іншого, це пояснюється ще й тим, що уряди цих країн з успіхом проводять національні програми з навчання громадян основам безпеки життєдіяльності. Відповідно, громадяни добре розуміють зміст і характер послуг, які надаються відповідними службами як у нормальних умовах, так і при надзвичайних ситуаціях.

2.2. Історія становлення та сучасні організаційно-правові засади державного управління цивільним захистом в Україні

Система цивільного захисту в Радянському Союзі, а до 1961 р. вона називалася місцевою протиповітряною обороною (МППО), почала закладатися в перші роки встановлення радянської влади. Спираючись на досвід громадянської війни і військового значення авіації, радянський уряд, починаючи з 1925 р. видав низку постанов, направлених на створення і зміцнення протиповітряної оборони (ППО) країни.

У 1925 р. Рада Народних комісарів (РНК) СРСР видала постанову «Про заходи протиповітряної оборони при спорудах у 500-кілометровій прикордонній смузі» [35, с.18]. У межах цієї зони, обумовленій радіусом дій бойової авіації того часу, наказувалося в ході будівництва здійснювати відповідні інженерно-технічні заходи щодо захисту населення і об'єктів народного господарства. У 1927 р. Рада Праці й Оборони СРСР видала постанову «Про організацію повітряно-хімічної оборони території Союзу РСР» [35, с. 22]. Відповідно до постанови територія країни була розділена на прикордонну зону і тил. Усі міста в прикордонній зоні стали називатися містами-пунктами ППО. Загальне керівництво заходами ППО було покладено на Наркомат у військових і морських справах. У тому ж році Рада праці і оборони СРСР зобов'язала Наркомат у військових і морських справах створити спеціальні курси з підготовки керівних кадрів повітряно-хімічної оборони для потреб цивільних наркоматів. Такі курси були створені в

Москві, Ленінграді, Баку, Києві і Мінську. Виникла необхідність організації навчання населення захисту від повітряного і хімічного нападу. Виконанням цього завдання займалися головним чином Тсоавіахім і Союз товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця. Вони охопили навчанням сотні тисяч активістів місцевої протиповітряної оборони.

Масова підготовка населення з протиповітряної оборони і протихімічного захисту дозволила створити до 1932 р. понад 3 тис. добровільних формувань МППО. Понад 3,5 млн осіб було забезпечено протигазами. Для укриття населення було підготовлено декілька тисяч бомбосховищ і газосховищ. Проводилися заходи щодо світломаскування міст і створення ефективної системи оповіщення населення про загрозу нападу.

Таким чином, необхідні організаційні і матеріальні передумови для формування єдиної загальнодержавної системи місцевої протиповітряної оборони в країні до 1932 р. були створені. Тим часом швидке зростання можливостей бойової авіації з нанесення ударів по об'єктах глибокого тилу вимагало подальшого вдосконалення організації захисту населення і народного господарства. 4 жовтня 1932 р. РНК затвердила нове Положення про протиповітряну оборону Союзу РСР, згідно з яким місцева протиповітряна оборона була виділена в самостійну складову частину всієї системи протиповітряної оборони СРСР. Ця дата вважається днем заснування загальносоюзної МППО, спадкоємицею якої стала Цивільна оборона СРСР.

Штаби, служби і формування МППО створювалися лише в тих містах і на тих промислових об'єктах, які могли опинитися в радіусі дії авіації супротивника. Організаційна структура МППО визначалася її завданнями. Оскільки вона була складовою частиною всієї системи протиповітряної оборони країни, загальне керівництво МППО в країні здійснювалося Наркоматом у військових і морських справах, а в межах військових округів – їх командуванням.

Для вирішення завдань МППО організовувалися відповідні сили – військові частини МППО, які підкорялися командуванню військових округів

і добровільні формування МППО. Дільничні команди склалися з різних спеціальних формувань, а групи самозахисту, як правило, з шести підрозділів: медичного, аварійно-відновного, протипожежного захисту, правоохорони і нагляду, дегазації й обслуговування сховищ. Дільничні команди і групи самозахисту підкорялися начальнику відділення міліції. Підготовка кадрів для МППО здійснювалася на спеціальних курсах МППО, а навчання населення – через навчальну мережу громадських оборонних організацій.

З 1935 р. підготовка населення з протиповітряної оборони набуває ще більш широкого розмаху, зокрема були встановлені нормативи здачі на значок «Готовий до ППХО». Важливою віхою на шляху зміцнення МППО стала постанова РНК СРСР від 20 червня 1937 р. «Про місцеву протиповітряну оборону Москви, Ленінграда, Баку і Києва», яка намітила низку нових заходів із посилення місцевої протиповітряної оборони в містах [35, с. 35]. Зокрема безпосереднє керівництво МППО в цих містах було покладено на місцеві органи влади Ради депутатів трудящих, а до складу виконкомів міських Рад міст були введені посади заступників голів виконкомів Рад депутатів трудящих по МППО.

Незадовго до початку Другої світової війни було завершено створення і підготовку різних служб МПВО: сповіщення і зв'язку, медико-санітарного, правоохорони і безпеки, бомбосховищ, транспортної тощо. Служби створювалися на базі підприємств і організацій міських органів влади. В їх роботі брало участь широке коло фахівців, які мали в розпорядженні значні матеріальні і технічні ресурси. На особливо важливих об'єктах у прикордонній зоні були введені штатні посади заступників директорів підприємств по МППО.

Таким чином, до початку війни було виконано значну роботу з підготовки населення і міст прикордонної зони до протиповітряної оборони і протихімічного захисту. Важливу роль у мобілізації МППО на успішне

вирішення завдань, що постали у зв'язку з початком бойових дій, відіграла постанова РНК СРСР від 2 липня 1941 р. «Про загальну обов'язкову підготовку населення до протиповітряної оборони». Згідно з цією ухвалою всі громадяни від 16 до 60 років повинні були оволодіти необхідними знаннями з МППО. Крім того, чоловіки від 16 до 60 років і жінки від 18 до 50 років були зобов'язані входити до груп самозахисту.

Виконуючи вимоги уряду, Міністерство внутрішніх справ СРСР 3 липня 1941 р. затвердило Положення про групи самозахисту житлових будинків, установ і підприємств. У роки війни МППО стрімко розвивалася й удосконалювалася. Чисельність її формувань перевищила 6 млн осіб. Дільничні формування були реорганізовані в міські військові частини МППО, а кількість інженерно-протихімічних військових частин значно зросла.

У повоєнний період, спираючись на багатий воєнний досвід, МППО продовжувала удосконалюватися. Було введено в дію нове положення про місцеву протиповітряну оборону, де знайшов віддзеркалення весь позитивний досвід попередньої діяльності МПВО. Було уточнено задачі й організаційну структуру МППО.

Поява в арсеналі озброєних сил США ядерної зброї і швидке нарощування його запасів змусила в 1956 р. знов переглянути організацію МППО. МППО вперше була названа системою загальнодержавних заходів, здійснюваних з метою захисту населення від сучасних засобів поразки, створення умов, що забезпечують надійність роботи об'єктів народного господарства в умовах нападу з повітря, і проведення рятувальних і невідкладних аварійно-відновлювальних робіт. Хоча ядерна зброя при цьому не називалася, але основні зусилля системи заходів МППО були спрямовані на організацію захисту саме від нього.

На МППО покладалася відповідальність за організацію підготовки всього населення країни з протиповітряної, протиатомної оборони, протихімічного і протибактеріологічного захисту. Начальником МППО

залишався Міністр внутрішніх справ СРСР. Начальниками МППО в союзних і автономних республіках були міністри внутрішніх справ, але загальне керівництво проведенням заходів МППО було покладено на ради міністрів союзних і автономних республік, а в областях, краях, містах і районах, у міністерствах і відомствах – на виконкоми Рад депутатів трудящих, міністерства і відомства. Наймасовішими силами МППО стали формування республіканських, крайових, обласних і районних служб МППО – загони, бригади, команди тощо. У житлових масивах міст і селищ, як і раніше, передбачалося створення груп самозахисту. Було переглянуто також способи захисту населення і об'єктів народного господарства.

Першими силами реагування на надзвичайні ситуації стали військові частини й територіальні штаби Цивільної оборони. На початку 1990-х рр. підрозділи Цивільної оборони входили до складу Збройних Сил і підпорядковувалися Міністерству оборони України.

Іншим органом державної влади, який опікувався деякими питаннями цивільного захисту населення, був Державний комітет по захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, утворений відповідно до постанови Ради Міністрів УРСР від 25 вересня 1990 р. № 284 «Питання Державного комітету УРСР по захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС» [84], повноваження якого були визначені постановою Ради Міністрів УРСР від 2 листопада 1990 р. № 333 «Про затвердження Тимчасового положення про Державний комітет УРСР по захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС» [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

У подальшому постановою Кабінету Міністрів України від 28 січня 1992 року № 35 «Про війська Цивільної оборони України» [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**] війська цивільної оборони було підпорядковано Штабу Цивільної оборони України, а постановою Кабінету Міністрів України від 11 червня 1992 р. № 327 «Питання Міністерства України у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській

АЕС» Державний комітет УРСР по захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС був ліквідований та утворено Міністерство України у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС **[Ошибка! Источник ссылки не найден.]**.

Проте система цивільної оборони, що існувала в Україні на початку 1990-х рр., відігравши свою позитивну роль у створенні законодавчих та організаційних засад її функціонування, уже не могла повною мірою виконувати своє призначення – бути гарантом безпеки громадян і їх права на захист від надзвичайних ситуацій. Економічні, виробничі і соціальні проблеми, зростання кількості надзвичайних ситуацій та небезпечних подій потребувало негайного висококваліфікованого втручання в них і залучення до дій широкого кола міністерств, відомств та їх низових ланок. Доктрина цивільної оборони вимагала переорієнтації акцентів на конкретну людину, її право на безпечні умови життєдіяльності і середовище проживання.

Усвідомлення цього спонукало Верховну Раду України схвалити в 1993 р. Закон України «Про Цивільну оборону України» **[Ошибка! Источник ссылки не найден.]**, а Уряд, відповідно, прийняти низку постанов, спрямованих на подальше вдосконалення системи цивільної оборони. При цьому виникла необхідність створення центрального органу виконавчої влади, до компетенції якого можна віднести питання захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

Відзначимо, що до 26 липня 1996 р. в Україні існували два центральні органи виконавчої влади, до повноважень яких входили ті чи інші питання забезпечення цивільного захисту населення – Штаб Цивільної оборони України та Міністерство України у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС. І реформування системи цивільного захисту в Україні почалося з виданням Указу Президента України від 26 липня 1996 року № 596/96 «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади

України», відповідно до якого, на базі Міністерства України у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та Штабу цивільної оборони України було утворене Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

У подальшому Указом Президента України від 28 жовтня 1996 р. №1005/96 [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**] було затверджено Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС).

Проте реалізація функціональних повноважень МНС вимагала вузькопрофільних висококваліфікованих рятувальних формувань на ті види надзвичайних ситуацій, що не могли охопити сили цивільної оборони, і було прийнято низку нормативних актів з питань зміни підпорядкування сил цивільного захисту України. Передання в 2003 р. до сфери управління МНС України Державного департаменту пожежної безпеки та багатотисячного загону працівників пожежної охорони, а також підрозділів гірничорятувальних служб і гідрометеорології завершило логічний ряд побудови потужного рятувального відомства, аналогічного рятувальним службам розвинутих країн.

Після прийняття 24 червня 2004 р. Закону України «Про правові засади цивільного захисту» [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**] у рамках МНС було утворено нову структуру, яка об'єднала сили і засоби демілітаризованих військ цивільної оборони і Державного департаменту пожежної безпеки в єдину невійськову структуру – Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту (ОРС ЦЗ), яка стала основним оперативним елементом нової загальнодержавної системи цивільного захисту – Єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій (ЄДС ЦЗ).

Загалом, з прийняттям Закону України «Про правові засади цивільного захисту», МНС України перейшло на нову нормативну базу, забезпечивши повний перехід від поняття «Цивільна оборона» до поняття «Цивільний захист». Цим Законом було передбачено утворення нової системи цивільного

захисту України – єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій, яка є сукупністю органів управління, сил та засобів центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, на які покладається реалізація державної політики у сфері цивільного захисту. Відбулася демілітаризація та створення на базі військових частин військ Цивільної оборони України та загонів державної пожежної охорони єдиної невійськової аварійно-рятувальної служби – оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МНС України. Таким чином у складі МНС було зосереджено всі наявні в державі аварійно-рятувальні служби. Правова основа надала можливість цьому центральному органу виконавчої влади здійснювати керування ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, залучати і координувати сили органів виконавчої влади усіх рівнів.

Поряд з реформування органів управління центрального рівня відбулися зміни в системі цивільного захисту на регіональному. У 1996 р. штаби Цивільної оборони областей реорганізовано в управління з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення (зараз – Головні управління з питань надзвичайних ситуацій областей), що стали структурами подвійного підпорядкування. З одного боку, вони підпорядковуються обласним державним адміністраціям, тобто місцевим органам виконавчої влади, з іншого – Міністерству з надзвичайних ситуацій як центральному органу виконавчої влади.

МНС України наказом від 24 жовтня 2006 р. № 686 [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**] переформувало апарат управлінь пожежної безпеки, здійснивши реорганізацію штатів, та перейменувало їх на головні управління (управління) МНС України в регіонах, затвердивши відповідні типові положення. Вони, у свою чергу, також стали структурами подвійного підпорядкування – МНС та головам обласних державних адміністрацій як начальникам цивільного захисту областей. Таким чином було здійснено спробу утворити ланку, яка б упроваджувала політику держави у сфері цивільного захисту на відповідних територіях.

Отже, процес становлення системи цивільного захисту в Україні відбувався в кілька етапів.

На першому етапі (1993 – 2003 рр.) відбувалось інституційне будівництво. Основним його результатом було утворення Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС), до складу якого на момент створення увійшли військові частини та територіальні штаби цивільної оборони, перетворені на обласні (міські) управління з надзвичайних ситуацій і захисту населення. У подальшому було здійснено низку інституційних перетворень з реорганізації і передачі до МНС воєнізованих і спеціалізованих аварійно-рятувальних формувань інших міністерств та відомств, у тому числі Державного департаменту пожежної безпеки зі складу МВС України.

На другому етапі (2003 – 2012 рр.) відбулась демілітаризація системи цивільної оборони. Реформи цього етапу були значною мірою зумовлені намірами привести систему цивільного захисту в Україні до європейських норм, де військові функції є прерогативою виключно міністерств оборони, а цивільний захист здійснюється невійськовими формуваннями [130].

Третій етап реформування системи цивільного захисту в Україні розпочався в 2013 році і триває дотепер. Його основним змістом є наведення ладу в державному управлінні і підвищення оперативної ефективності служб, підрозділів і формувань цивільного захисту відповідно до європейських норм.

Так, на початку 2013 р. шляхом реорганізації Міністерства було створено Державну службу з надзвичайних ситуацій, до системи якої входять сили цивільного захисту, навчальні заклади та наукові установи, заклади охорони здоров'я тощо [41]. На цю службу покладено завдання формування і реалізації державної політики у сфері цивільного захисту. До її повноважень, зокрема, належить:

- здійснення управління діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту;

- формування проектів планів у сфері цивільного захисту державного рівня на мирний час та особливий період і подає їх на розгляд Кабінету Міністрів України, організація планування заходів цивільного захисту центральними та місцевими органами виконавчої влади;
- проведення підготовки органів управління функціональних і територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та їх ланок;
- здійснення оповіщення та інформування центральних і місцевих органів виконавчої влади про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, здійснення керівництва щодо створення і належного функціонування систем оповіщення цивільного захисту різних рівнів;
- залучення підрозділів пошуково-рятувальних сил та аварійно-рятувальних служб центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій усіх форм власності та координує їх діяльність під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій державного і регіонального рівнів, організовує проведення пошуково-рятувальних робіт та здійснює контроль за їх проведенням;
- забезпечення гасіння пожеж, рятування людей та надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха та інших деяких видів небезпечних подій, що становлять загрозу життю або здоров'ю населення чи призводять до завдання матеріальних збитків;
- організація та забезпечення охорони від пожеж підприємств, установ, організацій та інших об'єктів;
- здійснення безпосереднього управління заходами з переведення єдиної державної системи цивільного захисту з режиму функціонування у мирний час на функціонування в умовах особливого періоду;
- визначення потреб у фінансових і матеріально-технічних ресурсах органів та підрозділів цивільного захисту для виконання ними завдань особливого періоду та в разі проведення цільової мобілізації;
- здійснення координації, організації та методичного керівництва щодо

визначення стану готовності функціональних і територіальних підсистем до вирішення завдань цивільного захисту в мирний час та в особливий період;

- формування та реалізація заходів державної політики щодо створення, утримання та реконструкції фонду захисних споруд цивільного захисту, ведення їх обліку;

- формування та реалізація заходів державної політики щодо впровадження інженерно-технічних заходів цивільного захисту, забезпечення нормативно-правового регулювання у цій сфері;

- формування та реалізація заходів державної політики у сфері радіаційного і хімічного захисту, координація та контроль здійснення заходів щодо захисту населення і територій при виникненні радіаційних аварій та надзвичайних ситуацій, пов'язаних з виливом (викидом) небезпечних хімічних речовин, встановлення вимог для засобів радіаційного і хімічного захисту населення та аварійно-рятувальних формувань;

- здійснення прогнозування спільно із центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями імовірності виникнення надзвичайних ситуацій, визначення показників ризику та здійснення районування території України щодо ризику виникнення надзвичайних ситуацій;

- здійснення реалізації державної політики стосовно заходів з евакуації населення, координація діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання з цих питань;

- забезпечення в межах своїх повноважень реалізації державної політики з питань медичного та біологічного захисту населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій;

- здійснення ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій, надання екстреної медичної допомоги в зоні надзвичайної ситуації (осередку ураження) постраждалим і рятувальникам;

- видання експертних висновків про рівень надзвичайної ситуації,

ведення їх обліку;

- забезпечення виконання заходів з мінімізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пов'язаних з технологічними терористичними проявами та іншими видами терористичної діяльності під час проведення антитерористичних операцій;

- затвердження статутів дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту;

- здійснення атестації та сертифікації аварійно-рятувальних служб і рятувальників;

- затвердження загальнодержавних правил техногенної та пожежної безпеки, а також вимог, інструкції і методик, інших нормативно-правових актів у сфері техногенної та пожежної безпеки, які є обов'язковими для всіх підприємств, установ, організацій;

- організація та визначення порядку проведення професійної підготовки, підвищення кваліфікації та перепідготовки осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту;

- організація навчання з питань цивільного захисту посадових осіб центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і суб'єктів господарювання;

- установлення порядку підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту та інші.

Вагомим кроком у розвитку системи цивільного захисту населення стало ухвалення у жовтні 2012 р. Кодексу цивільного захисту України [61].

У цьому Кодексі визначено основні поняття та окреслено системи управління Цивільним захистом в Україні. Так, зокрема, у ньому визначено, що сили цивільного захисту – це аварійно-рятувальні формування, спеціалізовані служби та інші формування цивільного захисту, призначені для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з

ліквідації надзвичайних ситуацій.

У той же час, як зазначено у Кодексі, для координації робіт з ліквідації конкретної надзвичайної ситуації та її наслідків на державному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях утворюються спеціальні комісії з ліквідації надзвичайної ситуацій.

Окремий розділ Кодексу присвячений ЄДС ЦЗ. Її основними завданнями визнано:

- забезпечення готовності міністерств та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації;

- забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій;

- навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації;

- виконання державних цільових програм, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям, забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат;

- опрацювання інформації про надзвичайні ситуації, видання інформаційних матеріалів з питань захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій;

- прогнозування і оцінка соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій, визначення на основі прогнозу потреби в силах, засобах, матеріальних та фінансових ресурсах;

- створення, раціональне збереження та використання резерву матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для запобігання і реагування на надзвичайні ситуації;

- оповіщення населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, своєчасне та достовірне інформування про фактичну обстановку і вжиті заходи;

- захист населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій;
- проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення;
- пом'якшення можливих наслідків надзвичайних ситуацій у разі їх виникнення;
- здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалого населення;
- реалізація визначених законом прав у сфері захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій, у тому числі осіб (чи їх сімей), що брали безпосередню участь у ліквідації цих ситуацій.

При цьому до повноважень Кабінету Міністрів України у сфері цивільного захисту належить:

- керівництво єдиною державною системою цивільного захисту;
- організація здійснення заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- установа порядку віднесення міст до відповідних груп цивільного захисту, а суб'єктів господарювання – до відповідних категорій цивільного захисту;
- створення резерву засобів індивідуального захисту та матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, визначення їх обсягу і порядку використання;
- вжиття заходів щодо забезпечення готовності єдиної державної системи цивільного захисту до дій в умовах надзвичайних ситуацій та в особливий період;
- визначення порядку переведення єдиної державної системи цивільного захисту з режиму функціонування в мирний час на функціонування в умовах особливого періоду;
- залучення сил цивільного захисту до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, ліквідації наслідків надзвичайних

ситуацій, гуманітарних операцій за межами України;

- забезпечення здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій;

- розроблення та здійснення заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання в особливий період;

- забезпечення реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки;

- визначення мобілізаційного завдання для задоволення потреб цивільного захисту та порядку накопичення, зберігання і використання мобілізаційних резервів для потреб цивільного захисту в особливий період;

- визначення порядку підготовки та здійснення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;

- визначення порядку розроблення планів цивільного захисту на особливий період та інших планів у сфері цивільного захисту;

- визначення порядку навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях тощо.

У Кодексі зазначено, що ЄДС ЦЗ залежно від масштабів і особливостей надзвичайної ситуації, що прогнозується або виникла, функціонує в режимах: повсякденного функціонування; підвищеної готовності; надзвичайної ситуації; надзвичайного стану.

До повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері цивільного захисту належить:

- забезпечення цивільного захисту на відповідній території;

- забезпечення виконання завдань створеними ними територіальними підсистемами та їх ланками;

- забезпечення реалізації вимог техногенної безпеки на потенційно небезпечних об'єктах та інших суб'єктах господарювання, які можуть створити реальну загрозу виникнення аварії, що належать до сфери їх управління;

– розроблення та забезпечення реалізації регіональних, місцевих програм та планів заходів у сфері цивільного захисту, зокрема спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки;

– керівництво створеними ними аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами цивільного захисту, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням;

– створення за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, та підтримання в постійній готовності територіальної системи централізованого оповіщення, здійснення її модернізації та забезпечення функціонування;

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

– організація аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідній території, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій;

– організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

– організація та здійснення евакуації населення, майна в безпечні райони, їх розміщення, створення служб медицини катастроф, необхідних для надання екстреної медичної допомоги та життєзабезпечення населення;

– контроль за станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічною та епідемічною ситуацією, за місцями захоронення біологічних матеріалів, заражених активними формами бактерій;

– розроблення та здійснення на відповідній території заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування суб'єктів

господарювання, що належать до сфери їх управління, в особливий період;

- підготовка пропозицій щодо віднесення міст до груп цивільного захисту та подання їх центральному органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту;

- віднесення відповідно до основних показників суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, до категорії цивільного захисту та затвердження їх переліку в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України;

- створення і використання матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

- завчасне накопичення і підтримання в постійній готовності засобів індивідуального захисту для населення, яке проживає у прогнозованих зонах хімічного забруднення і зонах спостереження суб'єктів господарювання радіаційної небезпеки I і II категорій, та формувань цивільного захисту, а також приладів дозиметричного і хімічного контролю та розвідки;

- взаємодія з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту щодо виконання завдань цивільного захисту;

- організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від надзвичайних ситуацій, а також під час ведення бойових дій або внаслідок таких дій;

- забезпечення соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайної ситуації, зокрема виплати матеріальної допомоги;

- створення на регіональному та місцевому рівнях комісій з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, а в разі виникнення надзвичайних ситуацій – спеціальних комісій з їх ліквідації (за потреби), забезпечення їх функціонування;

- забезпечення навчання з питань цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки посадових осіб місцевих державних адміністрацій,

суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, керівників та їх заступників, здійснення підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях;

- організація виконання вимог законодавства щодо створення, використання, утримання та реконструкції фонду захисних споруд цивільного захисту тощо.

До повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту належить:

- забезпечення цивільного захисту на відповідній території;
- забезпечення виконання завдань створеними ними ланками територіальних підсистем;
- забезпечення реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки на суб'єктах господарювання, що належать до сфери їх управління, які можуть створити реальну загрозу виникнення аварії;
- розроблення та забезпечення реалізації програм та планів заходів у сфері цивільного захисту, зокрема спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки;
- керівництво створеними ними аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами цивільного захисту, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням;
- створення за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, та підтримання в 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 з вадами зору та слуху формі;

- організація робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідній території міст, селищ та сіл, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій;
- організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- організація та здійснення евакуації населення, майна в безпечні райони, їх розміщення та життєзабезпечення населення;
- контроль за станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічною та епідемічною ситуацією;
- розроблення та здійснення заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання в особливий період, що належать до сфери їх управління;
- створення і використання матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- взаємодія з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту щодо виконання завдань цивільного захисту;
- організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від надзвичайних ситуацій, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій;
- забезпечення соціального захисту постраждалих унаслідок надзвичайної ситуації, зокрема виплати матеріальної допомоги;
- створення в містах комісій з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, а в разі виникнення надзвичайних ситуацій – спеціальних комісій з їх ліквідації (за потреби), забезпечення їх функціонування;
- 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;

– організація виконання вимог законодавства щодо створення, використання, утримання та реконструкції фонду захисних споруд цивільного захисту;

– реалізація заходів, спрямованих на поліпшення пожежної безпеки суб'єктів господарювання комунальної форми власності тощо.

Як видно з наведеного, повноваження органів виконавчої влади і цивільного захисту у сфері цивільного захисту сильно перетинаються.

Так, зокрема, першою Постановою затверджено Перелік платних адміністративних послуг, які надаються Державною службою з надзвичайних ситуацій, до яких, зокрема, віднесено видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з надання послуг і робіт; переоформлення ліцензії на провадження господарської діяльності певних видів діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення, проведення експертизи (обстеження) протипожежного стану об'єкта з масовим перебуванням людей тощо (усього 7). Другою Постановою затверджено Перелік платних послуг протипожежного призначення, які надаються спеціальними регіональними центрами швидкого реагування, територіальними аварійно-рятувальними загонами, спеціальними загонами, аварійно- та пожежно-рятувальними підрозділами, вузлами зв'язку, загонами забезпечення, технічними службами, базами зберігання та їх підрозділами) Міністерства надзвичайних ситуацій (усього 20), Перелік додаткових платних послуг, які надаються аварійно-рятувальними службами Міністерства надзвичайних ситуацій (усього 47) та Перелік платних послуг, які надаються гідрометеорологічними установами та організаціями Міністерства надзвичайних ситуацій (усього 22).

Другою Постановою цей перелік доповнено ще п'ятьма послугами, що надаються за письмовими запитами юридичних і фізичних осіб на договірних засадах. Це, зокрема, послуги щодо проведення експертизи причин виникнення пожежі та стану пожежної безпеки приладів, обладнання та продукції; розроблення проектів інженерно-технічних рішень щодо

здійснення протипожежних заходів, запобігання аваріям і мінімізації їх наслідків, проведення розрахунків, пов'язаних із системами протипожежного захисту будівель і споруд, визначення шляхів евакуації, категорій виробництва стосовно вибухопожежної та пожежної безпеки; проведення випробувань з метою визначення показників пожежної небезпеки речовин, матеріалів, виробів і будівельних конструкцій, а також випробувань продукції протипожежного призначення на відповідність установленим вимогам пожежної безпеки; проведення випробувань з метою визначення вогнегасних і вогнезахисних властивостей вогнезахисних засобів і речовин, а також оброблених ними виробів, матеріалів і конструкцій; проведення перевірки технічного стану систем автоматичного пожежогасіння, пожежної сигналізації, димовидалення та інших автоматичних систем протипожежного захисту.

У той же час, загальної упорядкованої номенклатури (платних і безоплатних) послуг у сфері цивільного захисту наразі не існує. Також немає і затверджених стандартів якості їх надання.

Узагальнюючи, варто відзначити, що на сьогодні ЄДС ЦЗ має достатньо складну та громіздку ієрархічну організаційну структуру, що, як підтверджує практика, не сприяє ефективному виконанню покладених на відповідну систему завдань. Відповідно до прийнятої класифікації надзвичайних ситуацій за рівнями (загальнодержавний, регіональний, місцевий та об'єктовий) та територіальною організацією влади в Україні система розділяється на територіальні підсистеми та їх ланки.

Необхідно зазначити, що існуючий на цей час стан і проблеми обласних територіальних підсистем ЄДС ЦЗ та їх районних ланок обумовлений поступовим законодавчим, інституційним та структурно-функціональним накладенням складових ЦО України, ЄДС НС і ЄДС ЦЗ, тому не можна розглядати особливості існуючої структури і функцій ЄДС ЦЗ на цих рівнях ізольовано від ЦО та ЄДС НС.

Проведений аналіз свідчить про актуальність ще цілої низки проблем, а

саме:

- дублювання управлінських функцій на регіональному та районному рівні;
- невідповідність матеріально-технічного оснащення служб цивільного захисту сучасним вимогам, відсутня спеціальна техніка для рятування людей на висотних об'єктах та об'єктах підвищеної поверховості;
- відсутність надійної системи оповіщення та інформування населення про надзвичайні ситуації;
- замала кількість пожежно-рятувальних підрозділів, яка не забезпечує виконання відповідних нормативів щодо обслуговування населення і територій;
- відсутність єдиної державної диспетчерської служби екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером, як це передбачено вимогами Європейського Союзу.
- застарілість методів і форм проведення робіт із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій;
- обмежене фінансування заходів цивільного захисту;
- відсутність єдиної номенклатури послуг, які надаються органами цивільного захисту та стандартів якості їх надання.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

3.1. Упровадження системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту

Як показали результати аналізу, викладені в другому розділі дисертаційної роботи, номенклатура державних послуг в Україні у сфері цивільного захисту є достатньою для вирішення відповідних завдань і забезпечення реалізації відповідних функцій. У той же час незадовільним визнається організація процесу надання цих послуг. У зв'язку з цим пропонується розвиток системи державних послуг у сфері цивільного захисту розглядати в контексті удосконалення даного процесу. І тут, на наш погляд, слід виділити три основні напрямки, які розглядаються в даному розділі.

Першим таким напрямком є впровадження системи надання державних електронних послуг у зазначеній сфері, що є частиною реалізації більш широкої концепції електронного урядування, покликаною зробити публічне управління більш гнучким, мобільним і адаптивним. Причому з урахуванням наявності достатньої кількості розробок та інструментів у сфері електронного урядування, критерієм формування ефективної системи надання державних електронних послуг повинно стати радше не створення принципово нових технологій, а адаптація в Україні вже існуючих технологій, які довели свою ефективність у розвинених країнах.

Такий підхід дозволить не тільки прискорити сам процес упровадження електронних послуг, але й уникнути того, що називається «пастка недорозвинення» – коли під впливом інертності формується така неефективна для суспільства система економічних і соціальних відносин,

модернізація і реформування якої не вигідна жодному з акторів . І вихід з цієї пастки можливий тільки через інформаційну координацію державою діяльності всіх акторів, залучених до функціонування системи електронних послуг: населення, державних органів та установ, представників приватного сектора.

У зв'язку з цим доцільно, виходячи із завдань нашого дослідження, виділити два напрямки в підходах до надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту: організаційно-структурний та організаційно-управлінський. Причому для реалізації цих підходів можна скористатися досвідом не тільки публічних, а й приватних організацій. Так, наприклад, розвиток організаційних структур у приватному секторі та, відповідно, організаційно-управлінських методів характеризуються останнім часом пріоритетним акцентом на децентралізації, активному використанні творчого потенціалу своїх співробітників незалежно від їх положення у владній ієрархії, що є наслідком активного впровадження концепції «governance» [Ошибка! Источник ссылки не найден.]. Крім того, внаслідок зазначених змін усе більшого розвитку набувають адаптивні організаційні структури, які долають такі недоліки «жорсткої» структури, як великий бюрократичний апарат, тривалість процесу вироблення і прийняття рішень, інформаційна ізольованість підрозділів тощо. І цей досвід також може бути корисний для органів публічної влади.

У нашому випадку можна скористатися методом екстраполяції факторів і передумов революції у підприємницькій діяльності [101] та моделі формування державних послуг у сфері цивільного захисту на базі сучасних інформаційних технологій. Так, якщо традиційна система надання державних послуг орієнтувалася на невеликі обсяги робіт, що виконуються одним співробітником і їх інтенсивною взаємодією, то система надання державних послуг на базі сучасних інформаційних технологій орієнтується вже на кваліфіковану роботу, яка виконується висококваліфікованими співробітниками, незрівнянно більші обсяги робіт і слабку взаємодію між

співробітниками.

Особливо важливою відмінністю цих двох систем надання державних послуг є те, що система надання державних послуг на базі сучасних інформаційних технологій орієнтується на інтеграцію матеріальних та інформаційних потоків, у той час як традиційна – на їх поділ як окремих відособлених процесів.

Істотно змінюється і характер надання державних послуг. Так, якщо традиційна система надання орієнтується на їх надання за місцем знаходження відповідного державного органу, організації або установи, то система надання державних послуг на базі сучасних інформаційних технологій орієнтується вже на їх надання за місцем знаходження їх споживача, незалежно від того, чи є споживач юридичною або фізичною особою. Необхідно також відзначити, що надання електронної послуги передбачає наявність абсолютно конкретного, «індивідуалізованого» або «персоніфікованого» її замовника або одержувача (як фізичних, так і юридичних осіб). Так, якщо масове товарне виробництво орієнтується на певного «усередненого» споживача, то в даному випадку масове виробництво замінюється виробництвом конкретних абсолютно «персоніфікованих електронних послуг» з усією притаманною їм унікальністю. Високий рівень персоніфікації державних електронних послуг, у свою чергу, передбачає внутрішню і зовнішню персоніфіковану орієнтованість на клієнта або замовника з боку відповідних організацій, гнучкий підхід до надання йому персоніфікованих послуг, облік задоволеності споживачів послугами, визначення ефективності (як економічної, так і соціальної) надання послуг.

А досвід реалізації систем державних електронних послуг (у різних сферах) у розвинених країнах доводить, що вимоги до організації надання таких послуг передбачають:

– надання споживачам в установленому порядку інформації про державні послуги і забезпечення доступу до необхідних відомостей про них;

- подачу споживачами запитів, необхідних для надання державних послуг, в електронному вигляді, і прийом таких запитів з використанням єдиного порталу;
- можливість сплати споживачами (за необхідності) державного мита (інших видів оплати) за надання державних послуг дистанційно в електронній формі за допомогою використання відповідних платіжних систем;
- отримання споживачами з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій відомостей про хід виконання запитів про надання державних послуг;
- отримання споживачами результатів надання державних послуг в електронному вигляді;
- взаємодії всіх організацій, що беруть участь у наданні державних послуг, через єдиний портал, єдині або об'єднані бази даних;
- розробки та впровадження технічних стандартів і вимог до технологічної сумісності інформаційних систем, стандартам і протоколам обміну даними в електронній формі при інформаційно-технологічному взаємодії різних інформаційних систем.

При цьому основними цілями впровадження системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту слід уважати такі:

- підвищення якісних параметрів життя населення, рівня безпеки та захищеності;
- підвищення доступності державних електронних послуг як основного інструменту публічного управління, а також відкритості громадських організацій;
- підвищення рівня соціально-економічного розвитку держави в цілому та окремих регіонів через зростання їх конкурентоспроможності за рахунок розвитку сучасної інформаційно-комунікаційної інфраструктури.

Виходячи із зазначених цілей, основними завданнями впровадження системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту

є:

- розвиток системи державних послуг в електронній формі для підвищення ефективності функціонування системи цивільного захисту, а також підвищення оперативності та якості надання послуг;
- підвищення доступності та якості послуг у сфері цивільного захисту;
- забезпечення ефективного вирішення завдань цивільного захисту за рахунок створення і розвитку інтегрованої інформаційної системи;
- сприяння соціально-економічному розвитку за рахунок розширення державних електронних послуг підприємствам і організаціям усіх форм власності, підвищення рівня безпеки життєдіяльності;
- розвиток інформаційної та телекомунікаційної інфраструктури, яка забезпечує надання державних послуг фізичним та юридичним особам;
- підвищення якості підготовки кваліфікованих кадрів у сфері інформаційних і телекомунікаційних технологій з урахуванням особливостей діяльності щодо забезпечення цивільного захисту;
- забезпечення реалізації організаційних і технічних заходів, спрямованих на забезпечення інформаційної безпеки організацій цивільного захисту;
- стимулювання розвитку інформаційно-технологічної інфраструктури взаємодії органів публічної влади та державних організацій між собою, з фізичними та юридичними особами;
- розвиток нормативно-правової бази застосування державних електронних послуг.

Вищезазначене дозволяє виділити кілька основних факторів успішного створення і впровадження системи надання електронних послуг у сфері цивільного захисту.

Перший фактор – це поділ функцій управління і функцій надання державних електронних послуг як на центральному рівні, так і на рівні окремої організації, що діє у сфері цивільного захисту. Рішення даної проблеми дозволить здійснити перегляд усіх видів державних послуг з метою

ліквідації тих функцій, які вже перестають служити громадським цілям або можуть ефективніше виконуватися організаціями приватного сектора.

Другий фактор – це забезпечення зворотного зв'язку між відповідними організаціями, що надають державні електронні послуги у сфері цивільного захисту, та споживачами цих послуг, що дозволяє проводити оцінку ефективності та результативності діяльності даних організацій. При цьому зрозуміло, що «помістити» організації, що здійснюють надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту, в ринкове або навіть квазіринкове середовище, де б вони могли дійсно конкурувати з приватними організаціями за право здійснення тих чи інших функцій, практично неможливо. Тому найбільш доцільним варіантом реалізації умов цього чинника є розробка, впровадження та реалізації системи стандартів надання, державних електронних послуг у сфері цивільного захисту, розгляд якої, втім, не входить у завдання нашого дослідження.

Третій фактор – це забезпечення орієнтованості державних електронних послуг на споживача. Причому слід зазначити, що даний фактор передбачає принципово збільшення відповідальності не тільки організацій, які надають дані послуги, але і споживачів, які мають стати повноправними учасниками процесу покращання послуг. А високий рівень доступності державних електронних послуг для їх споживачів передбачає розробку та реалізацію системи стандартів якості їх надання на основі адаптації маркетингових механізмів підвищення якості послуг.

Четвертий фактор – це підвищення гнучкості та адаптивності надання електронних послуг, що вимагає здійснення децентралізації певних повноважень і функцій.

Нарешті, п'ятий фактор – це формування відповідної організаційної культури в організаціях, що надають державні електронні послуги у сфері цивільного захисту, що забезпечує підвищення ініціативності співробітників цих організацій, розвиток у них творчих підходів до своєї роботи, підвищення рівня відповідальності, бажання професійного

самовдосконалення.

Реалізація наведених факторів крім усього іншого надасть можливість здійснити з часом і певні структурні зміни в розглянутих організаціях, а саме дозволить багатьом з них з традиційних жорстко ієрархічних утворень, що мають часто невиправдано велику кількість співробітників, трансформуватися в асоціації невеликих організацій з розгалуженими горизонтальними зв'язками і відносно невеликою чисельністю управлінського апарату. При цьому в основі оцінки рівня ефективності функціонування таких організаційних структур могли б бути показники формування та управління власними бюджетами для забезпечення поставлених завдань, які передбачають відповідальність кожної організаційної структури за виконання свого бюджету, ефективність використання бюджетних коштів, а також (за можливості і виправданості) залучення додаткових фінансових ресурсів.

Усе це повністю вписується в концепцію реформування системи публічного управління в цілому, яка передбачає, що органи публічного управління повинні орієнтуватися, насамперед, на реалізацію своїх функцій у формі послуг, що надаються громадянам та іншим споживачам. Це, у свою чергу, дозволяє задавати чіткі критерії ефективності виконання функцій і вирішення завдань, широко використовувати різні методи мотивації персоналу для більш якісного виконання своїх обов'язків.

Моделі надання державних електронних послуг, які використовуються сьогодні, виходять з організаційної будови органів державної влади та інших громадських організацій як єдиної системи, що включає галузеві функціональні підсистеми, мають на меті в цілому формування ефективної функціональної структури, що має ознаки інформаційної відкритості та стандартизовані якості державних електронних послуг, що надаються юридичним і фізичним особам [107].

На практиці цей підхід реалізується в таких основних концептуальних положеннях розбудови різних систем електронного уряду [**Ошибка!**

Источник ссылки не найден.]:

– управління інформаційними потоками у сфері надання державних електронних послуг;

– орієнтованість на споживача електронних послуг, коли кінцевим продуктом моделі державних електронних послуг є не інформаційно-комунікаційна система сама по собі, а сервіси користувачів або споживачів. Це стосується як сервісів, орієнтованих на державні організації та їх співробітників, так і сервісів для громадян і організацій. При цьому функціонування і підтримання сервісів забезпечується за рахунок інформаційно-комунікаційних інструментів;

– реалізація принципу уніфікації систем моделі державних електронних послуг, коли на території одного регіону визначається одна модель єдиної комплектації системи державних електронних послуг усіма складовими елементами, включаючи єдину систему телекомунікацій (яка функціонує за одними чітко позначеними правилами), єдині програмно-апаратні засоби, єдині типові рішення для сервісів;

– реалізація принципу тиражування рішень (модулів, систем, компонентів) моделі державних електронних послуг. Як показує досвід, типові рішення, відпрацьовані на тому чи іншому пілотному об'єкті, можна досить швидко екстраполювати на всі інші структурні підрозділи та інші організації, що значно прискорює процес упровадження системи і підвищує потенціал горизонтальної взаємодії;

– реалізація принципу оптимізації взаємодії, коли більшість сервісів моделі мають міжвідомчий характер. Це стосується як сервісів, орієнтованих на самі державні структури та організації та їх співробітників (електронний документообіг, інформаційно-аналітичні системи, геоінформаційні системи тощо), так і сервісів, орієнтованих на споживачів електронних послуг.

Специфікою формування системи державних електронних послуг є синтез управлінської з комунікаційною складовою. При цьому процес моделювання інформаційних потоків у сфері державних послуг передбачає

отримання та обробку інформації про об'єкти, які взаємодіють між собою і зовнішнім середовищем. У даному випадку під об'єктом розуміються не тільки корисні властивості послуги, але і сама безпосередньо послуга як об'єкт управління. Ці властивості поділяються на внутрішні, зумовлені параметрами об'єкта, і зовнішні, що характеризуються категоріями факторів і які становлять властивості середовища, що впливає на параметри досліджуваного об'єкта чи моделі.

Дослідники виділяють три фундаментальних критерії поділу організаційних систем:

- функціональні чи предметні;
- організаційні або ієрархічні;
- управлінські або інформаційні [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

Функціональна чи предметна спеціалізація структурних підрозділів державних організацій забезпечує певний рівень ефективності їх функціонування.

Недоліком такої організації системи є наявність фрагментації в управлінні і процесах, виникнення внутрішньоорганізаційних бар'єрів на шляху потоків інформації, що негативно позначається на діяльності всієї організації.

Організаційні або ієрархічні критерії тісно пов'язані з функціональними критеріями і взаємно доповнюють один одного. При цьому основна увага під час удосконалення діяльності державних організацій зосереджується на їх оптимізації, оскільки вони мають виражену тенденцію до розростання внаслідок появи в них нових функцій і завдань діяльності.

Керівні або інформаційні критерії є похідними від попередніх двох і покликані забезпечувати ефективний обмін інформаційними потоками між структурними підрозділами державних організацій залежно від їх предметної або функціональної приналежності.

Систему надання державних електронних послуг необхідно розглядати

в якості своєрідного синтезу зазначених трьох критеріїв організаційної системи, в основі якої лежить завдання синхронізації їх діяльності на базі:

- по-перше, автоматизації робочих процесів, наприклад, процесів надання державних сервісів споживачам у рамках більш глобальної системи електронного уряду;

- по-друге, моделювання державних сервісів з метою формалізації опису, з одного боку, функціональних і організаційних процесів, з іншого – інформаційних процесів взаємодії між різними структурами.

З урахуванням зазначеного пропонується нами модель системи надання електронних послуг у сфері цивільного захисту включає чотири основні підсистеми (рис. 3.1):

- організаційну підсистему, яка розглядається в рамках більш загальної організаційної структури електронного уряду (звісно, за її наявності) та визначає загальні механізми інформаційної взаємодії, міжвідомчі регламенти обміну інформацією, процеси обробки даних, процедури, правила процедур, дійові особи, відповідальні за реалізацію процесів та їх ролі тощо;

- структурна підсистема, яка визначає структуру системи надання електронних послуг, донорів та реципієнтів інформаційних потоків, процеси обробки і розподілу даних, а також правила їх інтеграції;

- технологічна підсистема, яка визначає механізми запиту споживачем на отримання послуги та її надання споживачеві;

- комунікаційна підсистема, яка визначає структуру апаратного комплексу, комунікаційну інфраструктуру та програмне забезпечення.

Як справедливо зазначають фахівці, якщо управління електронними послугами розуміється переважно як вибудовування інформаційно-комунікаційної інфраструктури органів публічної влади та державних організацій, тоді в рамках його моделі основна увага буде приділена саме напрямку інформатизації публічного управління **[Ошибка! Источник ссылки не найден.]**. Якщо ж управління електронними послугами означає інструмент реформи всієї системи публічного управління, то його

концептуальна модель повинна включати широкий спектр типових моделей, що описують процеси в організаціях, їх взаємозв'язку, ієрархії. Тут же повинні бути закладені типові моделі організаційної структури різних органів публічної влади, моделі збалансованих показників оцінки ефективності їх діяльності, моделі здійснення процедур стратегічного планування розвитку організацій, що входять до системи публічного управління, тощо.

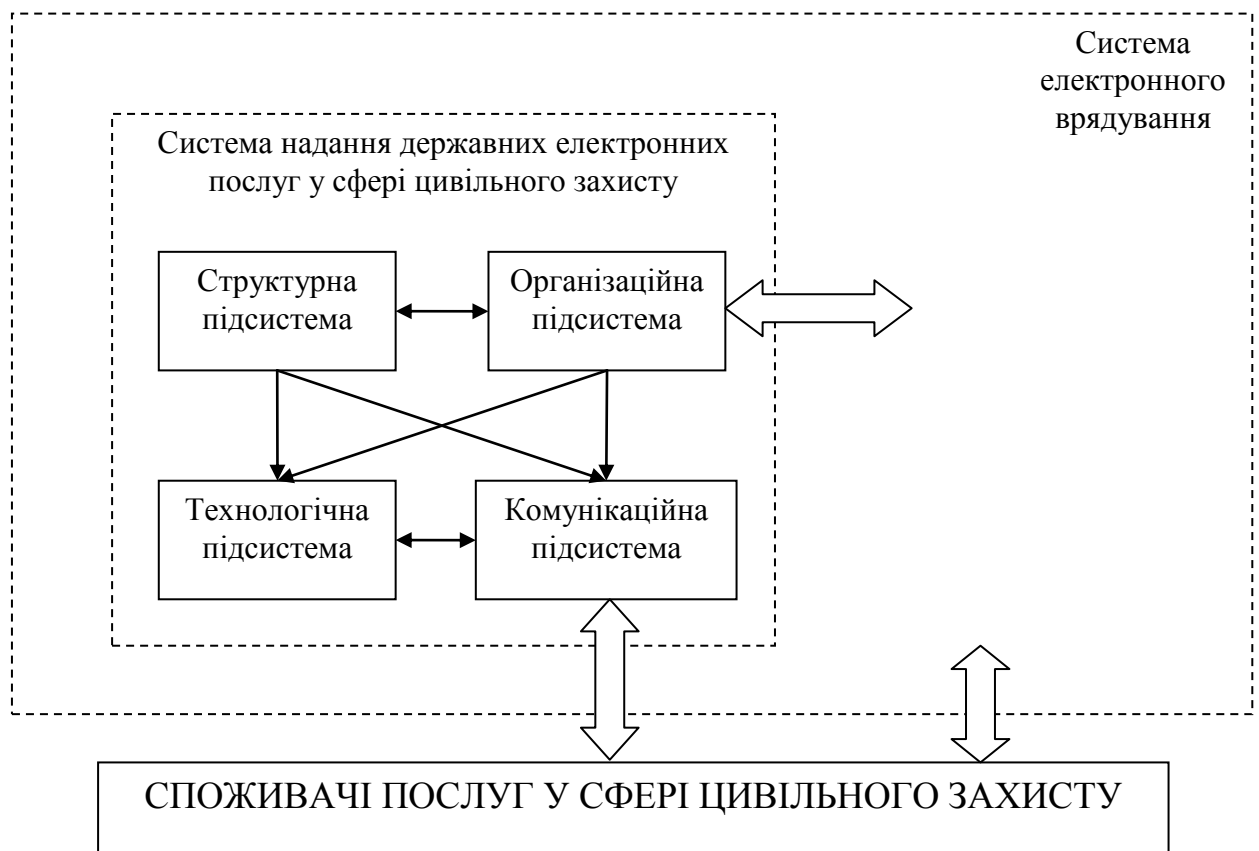


Рис 3.1. Модель системи надання електронних послуг у сфері цивільного захисту

На нашу думку, слід дотримуватися другого із зазначених підходів, тому вважаємо, що розробка і впровадження системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту передбачає розробку цілого комплексу типових моделей як функціонального, так і структурно-організаційного характеру: моделі загальної організації діяльності з надання

електронних послуг, функціональної моделі надання електронних послуг, моделі регламентів діяльності з надання електронних послуг, «транзакційної» моделі надання електронних послуг.

Так, модель загальної організації діяльності з надання електронних послуг описує принципи формування необхідних організаційних структур; визначає характер обов'язків відповідальних виконавців відповідних функцій і процесів; забезпечує методичну основу оптимізації діяльності відповідних організацій, їх штатної структури і бюджету.

Дана модель включає:

- компоненти, властивості і взаємозв'язки управлінських процесів, у реалізації яких бере участь організація;
- компоненти, властивості і взаємозв'язки додатків – комплекс прикладних систем, які організація використовує у своїй діяльності;
- компоненти, властивості і взаємозв'язки основних блоків інформації
- опис того, що організація повинна знати для ефективного виконання своїх функцій;
- компоненти, властивості і взаємозв'язки основних технологічних блоків – апаратне і програмне забезпечення, що використовується в організації [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

Функціональна модель надання електронних послуг містить узагальнений опис діяльності відповідних організацій з функціональної точки зору. Вона дозволяє здійснювати угруповання різних напрямків діяльності організацій, задіяних у наданні державних послуг у сфері цивільного захисту, за функціональним принципом незалежно від конкретної прив'язки до міністерства, відомства або іншого органу влади.

Дана модель включає:

- єдиний реєстр послуг у сфері цивільного захисту;
- способи (механізми) надання послуг у сфері цивільного захисту;
- забезпечення функції підтримки процесу надання послуг у сфері цивільного захисту.

Модель регламентів діяльності з надання електронних послуг описує принципи формування графіків діяльності, які відповідають динаміці подій; формує шаблони, орієнтовані на оперативне, ефективне і якісне задоволення запитів з боку фізичних та юридичних осіб, інших органів публічної влади, державних організацій і структур; забезпечує загальний підхід до класифікації, використання, інтеграції та розподілу інформації серед організацій, задіяних у наданні державних послуг у сфері цивільного захисту.

«Транзакційна» модель надання електронних послуг описує місцезнаходження всіх організацій, задіяних у наданні послуг, і їх канали зв'язку (телефонні, транспортні, електронні). Необхідність такої моделі зумовлена тим, що споживачі державних електронних послуг можуть мати різний рівень доступності до відповідних каналів.

Необхідність узгодження зазначених моделей в єдину систему надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту та налагодження взаємозв'язку між їх елементами дозволяє визначити вимоги, виконання яких необхідне для ефективного функціонування даної системи. Як показує досвід упровадження аналогічних систем в інших країнах, можна виділити два таких основних вимоги.

По-перше, це забезпечення міжвідомчого підходу під час упровадження даної системи для того, щоб досягти необхідного рівня корисності та доступності послуг, що надаються, для чого необхідні нові організаційні рішення, що забезпечують високий рівень координації між усіма задіяними організаціями, причому на різних рівнях;

По-друге, це оптимізація процесів надання державних електронних послуг на базі реструктуризації функцій органів публічної влади, що включає спрощення процесів і процедур, ліквідацію непотрібних функцій, скорочення процедурного ланцюжка, скорочення процедур узгодження з вищестоящими органами, уникнення дублювання функцій, скорочення циклу і часу виконання процедур .

Після того як вироблено сукупність типових моделей, що описують на

предметному (функціональному), організаційному (ієрархічному) і управлінському (обмінному) рівнях надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту, необхідно визначити вимоги до програмного забезпечення даного процесу. Перш за все необхідно враховувати, що різні організації можуть значною мірою відрізнятися за рівнем забезпеченості сучасною комп'ютерною, іншою технікою та програмними продуктами. Очевидно, що за цих умов можуть виникати різні збої, нестиковки при обробці запитів з боку клієнтів на отримання державних електронних послуг і в цілому протягом усього виконання відповідної процедури або регламенту. Тому повинна бути передбачена уніфікація технічного та програмного забезпечення діяльності всіх її учасників.

Необхідно підкреслити, що вибір відповідного програмного забезпечення повинен орієнтуватися на здійснення процесів спрощення найбільш складних адміністративних процедур. За іншого випадку вибір буде зроблений на користь більш складних, отже, і дорогих програмних додатків. При цьому, як показує практика, чим складніше буде виконуваний процес надання державних електронних послуг, тим більша ймовірність виникнення програмної або процедурної помилки.

Під час вибору програмного і технічного забезпечення необхідно також керуватися міркуваннями забезпечення безпеки зберігання даних і здійснюваних транзакцій. Серед інших вимог до програмного забезпечення функціонування системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту можна назвати:

- високий рівень адаптивності програмних комплексів до можливих змін в адміністративних процедурах, виникнення нових організаційних структур і скорочення старих, оптимізації регламентів надання державних електронних послуг тощо;

- високий рівень толерантності і здатності до інтеграції додаткових програмних модулів, легкість і зручність здійснення такої інтеграції;

- масштабованість програмного забезпечення, його здатність коректно

функціонувати при вирішенні завдань організацій різного масштабу і рівня;

– високий рівень швидкості здійснення операцій і безвідмовності під час здійснення транзакцій будь-якого рівня складності, стійкість до можливих помилок.

Крім того, найважливішим чинником стійкого функціонування системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту є проектування і створення відповідної інфраструктури. У даному випадку інфраструктура повинна забезпечувати фізичну і програмну захищеність системи та її підсистем, їх максимальну доступність і безпеку, розподіл систем і системних компонентів за зонами безпеки, масштабованість систем та інфраструктури, простоту обслуговування, забезпечення функціонування та вдосконалення додатків і систем.

Як можна бачити, розробка та впровадження системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту потребує реалізації низки заходів, об'єднаних в єдиний комплексний план. При цьому, як показує практика, розробка цих заходів повинна ґрунтуватися на таких принципах:

– принцип системності, коли заходи повинні доповнювати один одного і забезпечувати досягнення максимального ефекту від їх взаємодії і спільного використання їх результатів;

– принцип пріоритету цілей перед засобами, коли заходи повинні бути спрямовані, насамперед, на досягнення кінцевих цілей забезпечення цивільного захисту на певній території, а не на створення проміжних умов для їх досягнення. Тому кожен захід має оцінюватися і прийматися, насамперед, виходячи з цих цілей, а створювані інформаційні системи повинні розглядатися як інструмент, що підвищує ефективність надання державних послуг у сфері цивільного захисту, а не як кінцевий результат;

– принцип організаційної забезпеченості заходів, коли система заходів повинна передбачати необхідне фінансування, включаючи фінансування створення (ліквідації, реформування) організаційних структур, підготовку

нормативної, методичної та регламентної бази, реорганізацію адміністративних процесів тощо;

– принцип соціальної спрямованості, коли система заходів націлена, насамперед, на підвищення якості життя населення, доступності та якості державних послуг у цілому і послуг у сфері цивільного захисту зокрема.

Найважливішим показником функціонування системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту є її результативність і ефективність, для визначення яких пропонується використовувати комплексний методичний підхід. При цьому особливість пропонованого методичного підходу полягає в тому, що ефект вимірюється не лише у вартісному вираженні, а в спеціально обраних фізичних показниках, наприклад: кількість відвідувачів порталу, обсяг трафіку, кількість завантажених на комп'ютери користувачів різних формулярів тощо. При цьому аналіз обмежується тими результатами, які отримані в короткостроковій і середньостроковій перспективі.

Перевагою даного методу є його зручність порівняно з ефективністю схожих проєктів, наприклад, порталів регіональних органів влади, порталів великих міст тощо. Для цього цілком обґрунтованим є екстраполяція практичних методів оцінки ефективності, які використовуються країнами, що реалізують відповідні проєкти [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]. У цілому дані методи можна розділити на чотири види:

– «relevance-методи», що оцінюють ступінь відповідності цілей системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту та цілей суспільства;

– «effectiveness-методи», що оцінюють, якою мірою досягнуто поставлені системою надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту послуг мети;

– «efficiency-методи», що оцінюють ступінь ефективності використання коштів, використаних для впровадження та забезпечення функціонування системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту;

– «internal functioning-методи», що оцінюють ефективність внутрішнього функціонування системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту.

«Relevance-методи» включають:

– використання статистичних даних для оцінки можливостей населення скористатися державними електронними послугами, включаючи такі показники, як кількість комп'ютерів у населення, підключення до інтернету тощо;

– опитування громадської думки для збору даних щодо того, як населення оцінює ті сервіси, які уряд надає в рамках системи надання електронних послуг;

– методи опитування експертних та цільових груп, що проводяться з метою вивчення та оцінки різних аспектів функціонування системи надання державних електронних послуг з точки зору користувачів;

– аналіз цільових споживчих груп, на основі чого вивчаються поточні та перспективні потреби населення в державних електронних послугах.

Як правило, дані методи використовуються на початкових етапах розробки та впровадження системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту, оскільки вони допомагають визначити напрямки і рівень впливу системи на різні соціальні групи.

«Effectiveness-методи» використовують ті ж методи оцінки, що і relevance-методи, але, крім того, і такі методи, як: «ланцюг результатів», мультикритеріальний аналіз, оцінки наслідків упровадження системи з урахуванням впливу динамічних змін, порівняння отриманих результатів з відповідними цілями, поставленими перед упровадженням системи.

«Efficiency-методи» засновані на аналізі «витрати-результати», включаючи визначення повної вартості розробки, впровадження та підтримки функціонування системи, втратою і результатів у вартісному вираженні, часу, витраченого на розробку та впровадження системи.

«Internal functioning-методи» включають:

- метод контролю впровадження системи, за допомогою якого відстежується ступінь досягнення встановлених цільових орієнтирів для отримання об'єктивної інформації про хід упровадження на основі зіставлення показників планового і фактичного бюджету, ступеня виконання запланованих заходів, внутрішніх і зовнішніх ризиків;

- методи оперативного контролю впровадження системи, що дозволяють здійснювати моніторинг результатів у режимі реального часу;

- метод збалансованих показників;

- методи оцінки якості, що включають визначення відповідності системи затвердженим і прийнятим специфікаціям і стандартам.

Таким чином, з усього вищевикладеного можна зробити висновок, що розробка і впровадження системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту здатні не тільки поліпшити надання послуг безпосередньо у сфері цивільного захисту, але й істотно підвищити якість та ефективність діяльності органів публічного управління в цілому за рахунок комплексного впровадження інноваційних технологій, забезпечення якісно нового рівня інтеграції структур органів публічного управління, перетину традиційних відомчих меж відомств, надаючи тим самим користувачу можливість виконати всі необхідні дії щодо одержання послуги у зручному місці й у зручний час.

3.2 . Особливості прийняття управлінських рішень у процесі надання послуг у сфері цивільного захисту

Розвиток системи надання електронних послуг у сфері цивільного захисту спричиняє необхідність збільшення державних витрат, що обумовлюються, з одного боку, упровадженням технічно нових інформаційно-комунікаційних систем, з іншого – підготовкою та працевлаштуванням якісно нових фахівців, а з третього – упровадженням якісно нових систем прийняття управлінських рішень. Також відзначимо

можливе зростання транзакційних витрат як органів, що надають послуги, так і їх споживачів. У сучасній економічній теорії виділяється кілька основних видів таких витрат [8; 17; 46; **Ошибка! Источник ссылки не найден.; Ошибка! Источник ссылки не найден.**], у тому числі витрати на збір та обробку документів та інформації (у контексті нашого дослідження такими можуть бути витрати на збір документів для проведення експертизи причин виникнення пожежі та стану пожежної безпеки приладів, обладнання та продукції, проведення перевірки технічного стану систем автоматичного пожежогасіння, пожежної сигналізації, димовидалення та інших автоматичних систем протипожежного захисту, розробки проектів інженерно-технічних рішень щодо здійснення протипожежних заходів та інших послуг). Безумовно, упровадження електронних послуг у сфері цивільного захисту дозволить істотною мірою поліпшити якість державних послуг і знизити витрати як держави, так і фізичних і юридичних осіб на забезпечення цих процесів. Між тим, істотне зменшення таких витрат можливе лише за умов *створення якісно нової системи підтримки прийняття рішень з надання державних послуг у сфері цивільного захисту* (що є другим напрямом реформування системи надання державних послуг у сфері цивільного захисту в Україні). Її створення передбачає отримання соціально-економічного ефекту і переслідує дві основні мети:

- підвищення якості надання державних послуг у сфері цивільного захисту для громадян;
- зниження витрат держави та населення на забезпечення процесів надання державних послуг.

При цьому дана система сприяє вирішенню таких основних завдань:

- поліпшення процесу надання державних послуг в електронній формі;
- оптимізація функціонування органів цивільного захисту і протидія корупції;
- підвищення ефективності взаємодії органів цивільного захисту та громадянського суспільства, а також підвищення прозорості діяльності

органів цивільного захисту;

– модернізація системи інформаційного забезпечення органів цивільного захисту.

Система підтримки прийняття рішень щодо надання державних послуг у сфері цивільного захисту (СППР) спрямована на реалізацію принципу «єдиного вікна». Він передбачає виключення або максимально можливе обмеження участі заявників (громадян, юридичних осіб і індивідуальних підприємців) у процесах збору документів, необхідних уповноваженій посадовій особі для прийняття рішення.

Реалізація принципу «єдиного вікна» виражається у здійсненні процесів збору необхідної інформації без участі заявника на основі міжвідомчої і внутрішньовідомчої взаємодії органів публічної влади, підвідомчих їм органів або інших уповноважених організацій. Основною функцією СППР, спрямованої на реалізацію даного принципу, є збір документів, необхідних для прийняття рішень, за заявника, шляхом отримання цих відомостей в електронному вигляді з відомчих інформаційних систем.

Таким чином, створення такої системи спрямоване на вирішення соціально-економічної проблеми, пов'язаної з недоліками існуючого порядку надання державних послуг у сфері цивільного захисту. При цьому розробка даної системи призводить до виникнення ще однієї важливої задачі – оптимізації інформаційного наповнення системи для досягнення максимального соціального ефекту, тобто задоволення потреб населення, в умовах існуючих економічних обмежень.

Відзначимо, що процес надання державної послуги (насамперед, платної) починається в той момент, коли громадянин звертається до органів цивільного захисту із заявою та відповідним пакетом документів. Пакет документів розглядається особою, яка приймає рішення, після чого приймається рішення про надання або ненадання послуг, а також, у деяких випадках, обсязі надання послуги (наприклад, сумі виплати). Склад

документів і відомостей, необхідних для прийняття рішення щодо державної послугі, як і порядок їх розгляду, оскарження прийнятого рішення та інших процедур, які входять до процесу надання державної послуги, регламентуються законодавством (підрозділ 2.2).

Перелік документів та відомостей, необхідних для прийняття рішення, залежить від категорії, до якої відноситься заявник, і від проблеми, яку він хоче вирішити. Таким чином, для отримання однієї і тієї ж державної послуги пакети документів, необхідні для прийняття рішення за даною послугою, можуть відрізнятися для різних заявників у тому випадку, якщо ці заявники відносяться до різних категорій. Так, наприклад, якщо на отримання державної послуги можуть претендувати інваліди та учасники АТО, то заявники, які відносяться до категорії «інваліди», повинні надавати документи, що підтверджують їх інвалідність, а заявники, які відносяться до категорії «учасники АТО», – документи, що підтверджують факт їх участі в бойових діях, тощо. На підставі поданих документів уповноважена особа приймає рішення про надання або ненадання даної послуги заявнику.

За умов упровадження електронних державних послуг, як було сказано вище, відбувається автоматизація процесів надання державних послуг. Дана автоматизація виражається в тому, що збір документів і відомостей, необхідних для прийняття рішень щодо державної послуги, повинен здійснюватися в автоматичному або автоматизованому режимі, а самі документи повинні бути переведені в електронний вигляд.

Однак відомості, необхідні для прийняття рішення щодо надання заявнику державної послуги, виникають, зберігаються і актуалізуються різними виконавчими органами влади та іншими організаціями з предметів їх відання. Деякі відомства та організації розробляють власні інформаційні системи, а в деяких й досі ведеться паперовий документообіг. Інформаційна система того чи іншого відомства розробляється для забезпечення внутрішніх потреб даного відомства. Внесення, зміна та обробка відомостей у базах даних цих інформаційних систем здійснюється відповідно до

внутрішніх регламентів та інструкцій відповідних організацій, а самі системи створюються різними розробниками на основі програмних засобів, що важко інтегруються. У результаті інформаційний обмін між ними в електронному вигляді вкрай утруднений. Для інтеграції даних систем існують не тільки технічні, але й правові перешкоди – відомства підпорядковані різним вищим інстанціям, що видає відповідні інструкції про порядок зберігання, обробку та видачу інформації. Також в Україні діє низка законів, що обмежують поширення відомостей про громадян, зокрема, персональних даних **[Ошибка! Источник ссылки не найден.]**.

В існуючих умовах система підтримки прийняття рішень з надання державних послуг у сфері цивільного захисту для виконання своїх функцій повинна здійснювати запити до різних організацій і їх інформаційних систем (у разі їх наявності) з метою отримання і підтвердження відомостей, необхідних для прийняття рішення щодо певної послуги, а потім надавати дані відомості особі, що приймає рішення (ОПР). При цьому участь заявника у процесі збору документів має бути мінімізована. Іншими словами, заявник, звертаючись до органу цивільного захисту, повинен лише ініціювати процес збору необхідних для прийняття рішення відомостей з різних відомств і відомчих інформаційних систем.

Створення такої системи вимагає проведення таких робіт:

1. Дослідження процесів надання державних послуг у сфері цивільного захисту з метою виявлення пріоритетних з точки зору автоматизації завдань. Інформаційна система в першу чергу має бути спрямована на надання в електронному вигляді найбільш значущих для населення послуг. Також під час вибору державних послуг для автоматизації повинні враховуватися інтереси органів цивільного захисту, що надають дані послуги.

2. Дослідження процесів надання державних послуг з метою визначення складу інформації, необхідної для прийняття рішення.

3. Проведення робіт з автоматизації процесів отримання інформації, необхідної для прийняття рішення, з різних зовнішніх джерел:

– за умови наявності в організаціях, що володіють необхідною інформацією, власної інформаційної системи, основною особливістю автоматизації інформаційного забезпечення процесів прийняття рішень під час надання послуг є необхідність інтеграції між собою великої кількості цих відомчих інформаційних систем, розроблених для вирішення внутрішніх завдань відповідних організацій з використанням різних важко придатних для інтеграції один з одним технічних засобів. На даний час така інтеграція відомчих інформаційних систем може бути вирішена на основі платформи Web-3.0. Головна думка цієї концепції базується на впровадженні метамови, що описує зміст сайтів для організації автоматичного обміну між серверами. Дана технологія передбачає створення сервісу (web-сервісу) на сторінці інформаційної системи кожної організації, задіяної в наданні державної послуги. При цьому кожен сервіс надає строго обмежений набір даних у заздалегідь узгодженому форматі. Взаємодія між інформаційними системами в цьому випадку здійснюється автоматично.

За умови відсутності в організації, що володіє необхідною для прийняття рішення інформацією, власної інформаційної системи, завдання автоматизації інформаційного забезпечення процесів прийняття рішень при наданні послуг вимагає розробки спеціальних програмних додатків, тобто інструментальних засобів, які, за відсутності в організації електронного документообігу, дозволили б відповідати на запити ОПР в електронному вигляді.

Останній комплекс робіт, пов'язаний з автоматизацією процесів отримання інформації, необхідної для прийняття рішення, з різних зовнішніх джерел, є найбільш значущим. Рівень автоматизації джерел інформації і, отже, витрати, пов'язані з організацією отримання з даних джерел необхідної інформації, повинні враховуватися під час планування розробки інформаційної системи на стадії дослідження інформаційних процесів під час прийняття рішень щодо надання державних послуг.

Таким чином, ІАС «Єдине вікно» функціонує під час виконання таких

УМОВ:

1. Інформаційна система не містить відомостей, що надаються ОПР – ці відомості зберігаються і актуалізуються в незалежних і неінтегрованих інформаційних системах різних відомств або ж у паперовому вигляді.

2. Інформаційна система містить алгоритми виконання запитів до відомчих інформаційних систем і автоматизованих робочих місць для отримання тих чи інших відомостей, при цьому дані відомості містяться в незалежних і територіально розподілених джерелах, що взаємодіють з ІАС «Єдине вікно» на основі сервіс-орієнтованої архітектури Web-3.0 або через автоматизоване робоче місце (АРМ).

3. Велика кількість і розрізненість відомчих інформаційних систем ускладнюють запити та інші види взаємодій ОПР безпосередньо з даними інформаційними системами, тобто участь ОПР у процесах збору інформації, необхідної йому для прийняття рішення, обмежена.

4. Процеси прийняття рішень з надання державних послуг у сфері цивільного захисту, склад необхідної інформації, перелік категорій осіб, які мають право на послугу тощо, повинні бути регламентовані законодавством.

Це обумовлює такі основні завдання розробки даної системи:

– необхідність вибору пріоритетних державних послуг у сфері цивільного захисту для прискорення процесу автоматизації їх надання;

– необхідність дослідження кожної державної послуги і формування алгоритму послідовного збору інформації, необхідного для прийняття рішення, з різних джерел.

При цьому необхідно відзначити одну важливу особливість, пов'язану з виявленням і дослідженням процесів збору інформації, необхідної для прийняття рішень з надання державних послуг. Як було зазначено вище, відповідно до законодавства, перелік інформації (пакет документів), необхідний для прийняття рішення по одній і тій же державній послугі, може відрізнятися залежно від категорії та життєвої ситуації заявника. У цьому зв'язку, одна і та ж державна послуга може мати кілька варіантів реалізації.

Заявник звертається до системи, повідомляючи про себе певні дані, в тому числі, як представник якої соціальної категорії він претендує на отримання державної послуги. Відповідно до цих відомостей, в рамках даної державної послуги ініціюється той чи інший варіант процесу збору інформації, тобто запити системи будуть здійснюватися до тих джерел, які надають інформацію, необхідну відповідно до законодавства для заявника даної категорії. Таким чином, у рамках однієї і тієї ж державної послуги допустимі кілька різних пакетів документів, і процес збору цих документів представляє собою кілька різних алгоритмів звернення до зовнішніх джерел інформації, що реалізуються в електронному вигляді.

У зв'язку з вищевикладеним пропонується прийняти таке визначення: варіант процесу збору інформації – це один з можливих алгоритмів виконання запитів до тих чи інших інформаційних систем, допустимих у рамках одного процесу прийняття рішення і що забезпечує прийняття ОПР всією необхідною інформацією. Варіанти інформаційного процесу відрізняються один від одного набором відомостей, необхідних для забезпечення прийняття рішення на різних етапах.

Відзначимо, що автоматизувати відразу всі державні послуги у сфері цивільного захисту не можливо. Це пов'язано з такими факторами.

1. Багато організацій, що надають документи, необхідні для прийняття рішень щодо надання послуг у сфері цивільного захисту, не мають своїх інформаційних систем. Таким чином, для отримання даної інформації в електронному вигляді потрібна автоматизація діяльності даних відомств, що виходить за рамки створення ІАС «Єдине вікно». Така автоматизація частково може реалізовуватися на рівні регіону шляхом створення спеціалізованих АРМ для відповідей на запити ІАС «Єдине вікно», проте за необхідності міжрегіональної взаємодії потрібне втручання центральних органів державної влади.

Неможливість автоматизувати відразу всі варіанти державної послуги обумовлює необхідність звужувати коло можливих заявників, накладаючи

певні обмеження за категоріями і ситуаціями. Іншими словами, не всі категорії заявників, які мають право на отримання державної послуги за законодавством, зможуть скористатися нею в електронному вигляді через ІАС «Одне вікно», тому що не всі послуги можуть бути повністю реалізовані в електронному вигляді. Для тих заявників, які не можуть бути обслужені в електронному вигляді, послуга надається в традиційному порядку, тобто на основі паперових документів. Теж саме стосується і послуг, які не можна надати в електронному вигляді (наприклад, проведення аналізу води, повітря, харчових продуктів, стану протипожежної охорони тощо).

2. Створення і розробка ІАС «Єдине вікно» має здійснюватися переважно за рахунок бюджетних коштів, що спричиняє низку фінансових обмежень. При цьому має здійснитися розробка приблизних норм витрат на дослідження та автоматизацію однієї послуги і, відповідно, до цих оцінок. Таким чином, створення даної системи здійснюється в рамках модернізації сфери державного управління та направлено на отримання соціально-економічного ефекту, пов'язаного з підвищенням якості надання державних послуг і зниженням витрат держави на забезпечення цих процесів.

3. Оскільки створення даної системи повинно мати соціально-економічний ефект, в основі даного процесу є дослідження потреб основних користувачів системи, тобто населення і працівників органів цивільного захисту. Визначення даних інформаційних потреб включає визначення пріоритетності тих чи інших державних послуг для автоматизації та вимог до складу інформації для прийняття рішення.

Проте під час розробки інформаційної системи ІАС «Єдине вікно» існують дві групи обмежень:

1. Низький рівень розвитку інформаційної інфраструктури в Україні. Багато виконавчих органів державної влади та інші організації, задіяних у процесах надання державних послуг, не мають власних інформаційних систем для зберігання, обробки та актуалізації відомостей, необхідних для прийняття рішень з надання державних послуг. Іншими словами, можливості

отримання в електронному вигляді тих чи інших відомостей, необхідних для прийняття рішення, обмежені.

2. Обмеженість фінансових ресурсів на створення системи в Україні. Таким чином, під час розробки інформаційної системи виникає завдання оптимізації даного процесу, а саме максимізації соціально-економічного ефекту даної системи за рахунок реалізації в електронному вигляді найбільш значущих послуг, в умовах жорстко обмежених ресурсів на проведення робіт зі створення системи. Для вирішення даного завдання необхідно визначити критерії значимості державних послуг для автоматизації та розробити моделі оптимізації інформаційного забезпечення даної системи з урахуванням існуючих обмежень.

Відзначимо, що роботи зі створення автоматизованих інформаційних систем (АІС) як першої черги автоматизованих систем управління (АСУ) почалися в 1960-х рр. у зв'язку з проблемами організаційного управління [49; 63]. Була запропонована класифікація АСУ за рівнями управління – АСУВ (для підприємств і організацій), ОАСУ (галузеві АСУ), республіканські і регіональні АСУ та загальнодержавна автоматизована система.

На рівні підприємства запроваджувалися такі види АСУ: АСУ технологічними процесами (АСУ ТП), АСУ технічної підготовки виробництва (АСУ ТПП) і АСУ організаційного управління підприємством (АСУП або АСОУ). На початку 1980-х рр. початок створення організаційно-технологічних АСУ, в яких інформація, яка накопичувалася при управлінні технологічними процесами, надалі використовувалася при організаційному управлінні. Надалі АСУ стали створювати як інтегровані системи.

Сьогодні можна виділити два основні класи систем, що здійснюють інформаційне забезпечення прийняття управлінських рішень, а саме [9; 18; 29; 43; 47]:

– інформаційні системи підтримки прийняття рішень, призначені для забезпечення структурованих, повністю вивчених, регулярно повторюваних управлінських завдань, які генерують стандартизовані звіти на основі

первинних даних, що надходять до інформаційної системи (системи оперативного управління або системи стандартизованої обробки даних (ССОД));

– інформаційні системи підтримки прийняття рішень, призначені для вирішення неструктурованих завдань, що вимагають інтелектуальної обробки даних (можуть передбачати використання штучного інтелекту).

Названі інформаційні системи, крім іншого, містять:

– безпосередньо дані, одержувані з різних внутрішніх і зовнішніх джерел;

– методи і моделі обробки цих даних, що включають, зокрема, елементи штучного інтелекту (системи з елементами штучного інтелекту);

– засоби формування звітів;

– засоби управління вибором і змінами методів і моделей обробки даних (для систем з елементами штучного інтелекту);

– засоби пошуку даних у сховищі;

– засоби розмежування доступу.

Системи підтримки прийняття рішень другого класу передбачають активну участь користувача (особи, яка приймає рішення, ОПР) у процесах обробки даних, що протікають у системі. Це означає, що саме ОПР визначає цілі всього процесу. Так, наприклад, ОПР ставить за мету встановити залежність деякої величини від набору факторів. Значення даних факторів повинні бути отримані системою підтримки прийняття рішень, оброблені, а потім у режимі діалогу з ОПР повинні бути здійснені вибір моделі і виявлення залежності, що цікавить ОПР. Таким чином, ОПР може втручатися до процесу збору та обробки даних, змінювати вхідні дані, моделі обробки цих даних тощо. Дана особливість робить такі системи незамінними під час вирішення складних погано структурованих завдань, що виникають, як правило, на верхніх рівнях управління.

Системи оперативного управління першого класу не надають таких широких можливостей. У рамках даних систем припустимі налаштування

стандартних форм звітності, проте для внесення будь-яких більш істотних змін потрібне втручання розробника.

Незважаючи на істотні відмінності, обидва названі класи інформаційних систем мають одну спільну рису, а саме: вони передбачають зберігання та актуалізацію відомостей, які потім надаються особі, яка приймає рішення, в обробленому вигляді (це може бути інтелектуальна обробка чи відбір даних і формування стандартизованих звітів) [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**; 108].

Проте на сьогодні поширені такі управлінські завдання, які вимагають великої кількості інформації з різних джерел, при цьому дані джерела взаємно незалежні як з юридичної точки зору, так і з точки зору їх програмно-технічної реалізації, а також територіально розподілені. Збір, зберігання і актуалізація інформації з цих джерел у рамках інформаційної системи ОПР, що використовує цю інформацію під час виконання своїх функцій, є дорогим і трудомістким процесом, а в деяких випадках – неможливим. Це може бути обумовлено, наприклад, складнощами юридичного характеру, а саме питаннями володіння інформацією та відповідальності за неї, яку несуть ті чи інші організації або особи. Це може бути також обумовлено складнощами технічного характеру, пов'язаними з тим, що інформація накопичується в інформаційних системах різних незалежних організацій, і ці системи розроблені з використанням технічних засобів, які складно інтегруються один з одним. Прикладом є завдання прийняття рішень у сфері надання населенню електронних державних послуг в умовах розподілених масивів інформації (що характерно для багатьох послуг, які надаються у сфері цивільного захисту).

Таким чином мова йде про формування третього класу систем, що здійснюють інформаційне забезпечення прийняття рішень, які діють в умовах розподілених масивів інформації.

Управлінські завдання, що вимагають інформаційного забезпечення в умовах розподілених масивів інформації, як правило, є структурованими.

Іншими словами, склад даних, необхідних для підтримки прийняття рішень, а також джерела даної інформації можуть бути визначені і відображені відповідним чином в інформаційному забезпеченні системи на стадії її проектування. За іншого випадку, якщо склад інформації та її джерело невідомі до моменту запиту цієї інформації з боку ОПР, запит необхідної інформації із зовнішньої, незалежної інформаційної системи ускладнюється відсутністю технічної інтеграції ОПР і системи, що здійснює зберігання та актуалізацію цих відомостей, а також відсутністю домовленостей з власником даної інформації про її надання ОПР для прийняття рішення.

СППР в умовах розподілених масивів інформації – це інформаційна система, що містить алгоритми звернення до інших інформаційних систем, відповідні процесів прийняття рішень, для підтримки яких вона призначена, з метою отримання чітко визначених масивів інформації, необхідних для прийняття рішень, у заздалегідь узгодженому форматі і відповідно до регламенту. Таким чином, принциповими характерними особливостями таких СППР є таке:

- система не містить даних, що надаються ОПР, – ці відомості зберігаються і актуалізуються незалежними зовнішніми джерелами, які розподілені територіально і надають дані відомості на вимогу системи;

- інформаційним забезпеченням такої системи є алгоритми виконання запитів (звернень) до інших розподілених інформаційних систем за певними відомостями під час конкретного процесу прийняття рішень.

Як правило, інформаційне забезпечення систем, призначених для підтримки прийняття рішень, представляє собою фіксовану структуру інформаційних масивів, яка відповідає структурі функціональної частини системи. Таке забезпечення передбачає, що в інформаційній системі містяться відомості, що надаються ОПР. СППР, що функціонує в умовах розподілених масивів інформації, працює за іншим принципом: на початку процесу прийняття рішення в такій інформаційній системі здійснюється також ініціалізація певного інформаційного процесу. Під час його реалізації

здійснюються запити до зовнішніх незалежних по відношенню до системи джерел, які надають строго обмежений набір даних, необхідних ОПР, в рамках даного процесу.

Даний набір може бути визначений, оскільки, як було сказано вище, регламентація і структурованість управлінського завдання є одним з основних умов функціонування такої інформаційної системи. Після того, як інформаційний процес завершений, і необхідна інформація надана ОПР, послідовність виклику інформаційних масивів, що існувала під час виконання інформаційного запиту, припиняє своє існування як послідовність, перетворюючись назад у сукупність незалежних один від одного інформаційних масивів, що належать незалежним зовнішнім джерелам .

Фактично алгоритми звернення до зовнішніх джерел за відомостями, необхідними для прийняття рішення, представляють собою інформаційне забезпечення системи підтримки прийняття рішень, що функціонує в умовах розподілених масивів інформації.

У таблиці 3.1 представлено короткий порівняльний аналіз трьох розглянутих вище класів інформаційних систем.

Таблиця 3.1

Порівняльний аналіз класів інформаційних систем підтримки прийняття управлінських рішень

№	Характеристики	Системи обробки даних	Системи підтримки прийняття рішень з елементами штучного інтелекту	Системи підтримки прийняття рішень в умовах розподілених масивів інформації
1	2	3	4	5
1	Інтелектуальна обробка даних	Система передбачає інтелектуальної обробки даних	Система передбачає інтелектуальну обробку інформації	Система не передбачає використання методів і моделей інтелектуальної обробки даних
2	Участь ОПР в обробці даних	Можливості участі ОПР у процесах обробки даних обмежені, для внесення змін потрібне втручання розробника	ОПР може брати активну участь у процесах обробки даних, що протікають в системі, змінювати моделі обробки даних	Можливості участі ОПР в інформаційних процесах обмежені, запит додаткової інформації (не зазначеної у регламенті процесу)

				прийняття рішення) обмежений або неможливий
3	Структурова- ність управлін- ських завдань	Управлінське завдання структурованим	Управлінське завдання є неструктурованим чи погано структурованим	Управлінське завдання є структурованим і регламентованим

Продовження табл.3.1

1	2	3	4	5
4	Особливості складу інформації	Склад інформації визначається для кожного процесу прийняття рішень на основі його дослідження і складу доступних первинних даних, які фіксуються в системі	Склад необхідної інформації визначається запитом особи, що приймає рішення і на основі загального аналізу бізнес-процесів, документообігу організації і функціональних обов'язків керівництва	Склад інформації визначається для кожного процесу прийняття рішень на основі його дослідження, при цьому дослідження базується на вивченні документів, які регламентують даний процес
5	Наявність сховища (бази) даних	Система включає в себе сховище даних, в якому концентрується основна інформація, що обробляється в подальшому і надається особі, що приймає рішення	Система включає в себе сховище даних, в якому концентрується основна інформація, що обробляється і далі надається особі, що приймає рішення	Система містить тільки алгоритми виклику тих чи інших масивів інформації, необхідних для прийняття рішення, із зовнішніх джерел і не містить даних, які надаються особі, що приймає рішення
6	Особливості інформаційного забезпечення системи	Інформаційне забезпечення системи, в основному, представляє собою сукупність відомостей і форм стандартизованих форм звітів	Інформаційне забезпечення системи, в основному, представляє собою сукупність відомостей, а так само методів і моделей їх обробки	Інформаційне забезпечення системи, в основному, представляє собою сукупність алгоритмів виклику незалежних масивів інформації, які належать зовнішнім організаціям

На сьогодні у спеціальній літературі широко висвітлені питання, пов'язані з проектуванням систем підтримки прийняття рішень з елементами штучного інтелекту та систем обробки даних. У той час як питання проектування СППР, що здійснюють підтримку прийняття рішень в умовах розподілених масивів інформації, не висвітлюються. У літературі також відсутнє уявлення про ці інформаційні системи, незважаючи на те, що вони стають усе більш популярними в умовах активного розвитку інформаційного суспільства. Недостатність уваги обумовлює те, що під час проектування даних інформаційних систем виникає низка проблем, обумовлених їх специфічними особливостями.

Відзначимо, що в сучасних умовах регламенти процесів прийняття рішення, як правило, швидко змінюються. Таким чином, якщо здійснювати спочатку повне дослідження всіх процесів і тільки по закінченню – розробку, то система може бути ніколи не впроваджена, оскільки вже досліджені інформаційні процеси потребуватимуть постійного перегляду і змін. Це дозволяє виявити важливу специфічну особливість проектування СППР в умовах розподілених масивів інформації, а саме необхідність здійснювати паралельно дослідження інформаційних процесів для одних процесів прийняття рішень і технічну реалізацію збору інформації для їх забезпечення в електронному вигляді – для інших. Така особливість зумовлює основну проблему, що виникає під час проектування інформаційного забезпечення системи, а саме проблему багатофакторного вибору процесів прийняття рішень для дослідження їх інформаційних процесів. Іншими словами, процес розробки інформаційної системи, що функціонує в умовах розподілених масивів інформації, має плануватися з урахуванням потреб ОПР та інших можливих користувачів системи, а також з урахуванням технічних і економічних можливостей автоматизації інформаційного забезпечення даних процесів прийняття рішень у конкретній організації (тобто бути максимально індивідуалізованим).

Необхідно також відзначити, що проектування інформаційного забезпечення такої системи здійснюється не на основі дослідження запитів ОПР, а на основі дослідження кожного окремого процесу прийняття рішення з використанням документів, які регламентують його. Оскільки можливості запиту додаткової інформації з боку ОПР обмежені або відсутні, відсутність тих чи інших масивів інформації в кінцевому інформаційному забезпеченні може призвести до неможливості виконання ОПР його функцій. Отже, важливою проблемою проектування інформаційного забезпечення такої системи є необхідність ретельного дослідження інформаційних процесів, потрібних для забезпечення кожного процесу прийняття рішення. Оскільки для створення такої системи потрібно реалізувати в електронному вигляді

отримання інформації з різних зовнішніх джерел, під час розробки системи необхідно враховувати витрати на проведення робіт з інтеграції даних джерел з ОПР, яка функціонує в умовах розподілених масивів інформації. Для забезпечення отримання необхідної інформації можуть використовуватися різні види взаємодії, від розробки веб-сервісів для обміну інформацією між системами в автоматичному режимі до розробки АРМ. Реалізація даних взаємодій пов'язана з певними витратами. В умовах обмеженості ресурсів на створення системи ОПР, що функціонує в умовах розподілених масивів інформації, під час процесу розробки необхідно враховувати потреби користувачів.

Таким чином, формування інформаційного забезпечення прийняття рішень в умовах розподілених масивів інформації, як було зазначено вище, включає три основні складові:

- дослідження управлінської діяльності організації для виявлення пріоритетних процесів прийняття рішень;
- дослідження інформаційних процесів, необхідних для забезпечення процесів прийняття рішень окремою ОПР;
- дослідження потреб користувачів, тобто отримувачів послуг.

Таким чином, використання даної системи прийняття управлінських рішень передбачає структурування діяльності з управління організацією, іншими словами, побудову структури цілей і функцій конкретного органу управління. Основною метою структуризації є упорядкування безлічі процесів, розбиття їх на групи за низкою ознак для підвищення загальної ефективності діяльності організації.

Кожна методика структуризації цілей і функцій пропонує низку ознак, які закладаються в основу структури. При цьому склад методик (ознак структуризації), що застосовуються для дослідження діяльності з управління конкретною організацією, повинен бути визначений на етапі формування підходу до структуризації. Формування узагальненої структури цілей і функцій, у загальному випадку, передбачає побудову структури, яка на

кожному рівні (або в кожному вузлі) ґрунтується на тих чи інших ознаках структуризації, які раніше використовувалися під час побудови структур цілей і функцій за окремими методиками або власним ознаками структуризації. Однак це зумовлює низку проблем, пов'язаних з необхідністю вибору ознаки структуризації для кожного рівня управління. Ознаки повинні бути вибрані таким чином, щоб сформована в результаті структура задовольняла вимогам до структур цілей і функцій, в тому числі, щоб у ній були відсутні вироджені або, навпаки, «перевантажені» гілки, а також щоб вона мала зручне наочне уявлення [26; 44; **Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

ВИСНОВКИ

Дослідження специфіки державного управління, організаційно-правових засад та особливостей надання державних послуг у сфері цивільного захисту дозволило зробити такі узагальнені висновки.

1. Як довів аналіз останніх наукових досліджень, основними глобальними проблемами сучасності є.

- соціальні проблеми: бідності, безробіття, старіння населення тощо;
- екологічні проблеми з її численними складовими, в тому числі зі зміною глобального клімату і виснаженням природних ресурсів;
- економічні проблеми, які зокрема проявляються у світовій фінансовій кризі, що продовжується;
- безпекові проблеми, зокрема, проблеми війни і світового тероризму, організованої злочинності, інформаційної безпеки тощо;
- техногенні проблеми.

Характеризуючи ці загрози для людства, можна розрізнити категорії «ризик» та «небезпеки», відповідно до генезису майбутнього збитку. Якщо останній обумовлений певною дією (рішенням), яке спричинило збиток, то мова йде про ризик; коли причини збитку знаходяться ззовні, тобто, ставляться в провину не людині, а навколишньому світу, правомірно говорити про небезпеку. Таким чином, ризики зумовлені людською діяльністю, небезпеки – природними факторами.

2. У сучасних умовах управління ризиками має істотно відрізнятися від традиційних методів. «Традиційний» аналіз ризику зазвичай зводиться до оцінки ймовірності подій і величини наслідків і обчислюється математичними засобами. «Сучасний» аналіз ризику, у свою чергу, базується на урахуванні соціального контексту подій, що відбуваються, і їх наслідків. Для «сучасного» аналізу ризику, таким чином, характерні визнання і інтерпретація сигналів небезпеки і сприйняття ризику самими суб'єктами соціальних, економічних, політичних та інших відносин. Іншими словами,

сучасні принципи аналізу та управління ризиками представляють собою не тільки оцінку ризику в широкому соціальному контексті, а й передбачають активну участь і урахування в оцінці ризику всіх людей, яким загрожує небезпека.

3. Метою управління у сфері національної безпеки можна визнати запобігання або зниження до прийняттого рівня ризиків і небезпек особистості, суспільства та держави. Як механізм досягнення мети виступають політичні, адміністративні, правові та технічні управлінські рішення, а зворотним зв'язком у системі управління – моніторинг реальних та потенційних ризиків і небезпек з передачею відповідної інформації до органів управління, які відповідають за стан безпеки на відповідній території.

На основі аналізу ризиків і небезпек кожна держава формує державну політику у сфері національної безпеки, основними напрямками якої, як правило, виступають:

- соціальна безпека;
- економічна безпека;
- політична безпека;
- духовна безпека;
- інформаційна безпека;
- цивільна безпека;
- техногенна безпека;
- екологічна безпека;
- безпека у сфері захисту від природних катастроф тощо.

Чинниками, що впливають на стан національної безпеки, є такі:

- у цивільній сфері є стан забезпечення безпеки громадян, захисту їх життя, здоров'я, охорони праці;
- у техногенній сфері – стан основних виробничих фондів, сил і засобів попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій;
- в екологічній сфері – стан навколишнього середовища;
- у сфері безпеки природних катастроф – рівень розвитку сил, засобів і

способів прогнозування стихійних лих; попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, що викликаються природними явищами.

4. Узагальнення думок науковців дозволило зазначити, що надзвичайна ситуація – це сукупність виняткових обставин, що склалися на певній території в результаті надзвичайної події техногенного, антропогенного або природного характеру, а також під впливом надзвичайних умов, які можуть спричинити або спричинили за собою людські жертви, шкоду здоров'ю людей або навколишньому природному середовищу, значні матеріальні збитки та порушення умов життєдіяльності людей. Звідси можна зазначити, що надзвичайна ситуація впливає на велику кількість структурних елементів соціальної системи, причому таким чином, що функції цих елементів істотно змінюються. Це говорить про те, що якість відображення тієї чи іншої ситуації як надзвичайної багато в чому залежить від специфіки соціальних груп, спільнот, організацій, на які ця ситуація впливає, а також соціальних груп, організацій, які задіяні у ліквідації наслідків такої ситуації. До надзвичайних ситуацій відносяться:

- аварії, техногенні катастрофи;
- небезпечні природні явища;
- стихійні лиха;
- екологічні катастрофи;
- біолого-соціальні катастрофи, зокрема, епідемії.

Для правильної оцінки виникаючих подій і явищ існують критерії для віднесення виникає ситуації до надзвичайної. Таким чином, можна зазначити, що надзвичайна ситуація як об'єкт державного управління має такі ознаки: несподіваність; невизначеність наслідків; складність прийняття рішень; негативний вплив на фізичний і психологічний стан людини; екологічні і економічні збитки; значні часові витрати на проведення евакуаційно-рятувальних робіт і ліквідацію наслідків. Лише наявність одночасно всієї сукупності критеріїв дозволяє класифікувати ситуацію як надзвичайну.

5. Ринок послуг у сфері цивільного захисту населення є гармонійно вбудованою в загальну систему соціально-економічного розвитку держави системою. Між тим існують чотири випадки «провалу» ринку послуг у сфері цивільного захисту населення: монополізація ринку; асиметрія інформації; зовнішні негативні ефекти; посилений вплив держави, що виступає одним з його суб'єктів, відсутність «повноцінного» суб'єкта-продавця ринкових відносин..

6. Сьогодні в розвинених країнах світу цивільний захист як система стратегічного забезпечення життєдіяльності держави і безпеки її громадян забезпечує виконання завдань, спрямованих на захист населення та економіки країни від надзвичайних ситуацій, а також для проведення рятувальних та інших невідкладних робіт в осередках ураження і лих. При цьому така система має низку особливостей.

По-перше, вона має на меті захист прав та інтересів громадян.

По-друге, дана система функціонує не тільки з метою захисту громадян під час військових дій, але й у мирний, нормальний час.

По-третє, в останні 20 – 30 років у розвинених країнах увага урядів стала зосереджуватися не тільки на ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, а й на вирішенні питань попередження таких ситуацій.

По-четверте, система цивільного захисту інституціоналізувалася. Формування державної політики у сфері цивільного захисту забезпечує держава. Важливим завданням у цій сфері стали створення та підготовка професійних кадрів, необхідних для забезпечення безперервного, державного управління, захисту населення і життєво важливих секторів економіки в різних умовах надзвичайних ситуацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алексеева Н. А. Концепция эффективности в общественном секторе / Н. А. Алексеева // Финансы и кредит. – 2008. – №12. – С. 73–76.
2. Альбощій О. В. До питання забезпечення ефективності управління в надзвичайних ситуаціях / О. В. Альбощій // Організація управління в надзвичайних ситуаціях : матеріали 10-ї Міжнар. наук.-практ. конф. – К., 2008. – С. 36–43.
3. Аналіз вітчизняної нормативно-правової бази щодо попередження і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру / В. В. Вороненко, Ю. М. Скалецький, В. Ф. Торбін // Український медичний альманах. – 2011. – Т. 14. – № 4. – С. 7–12.
4. Аналіз і впровадження досвіду взаємодії міжнародних цивільно-військових сил при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій / Г. Г. Рошін, Н. І. Іскра, А. В. Терентьева та ін. // Проблеми військової охорони здоров'я : зб. наук. пр. – К. : Укр. військ.-мед. акад. – 2008. – Вип. 22. – С. 42–47.
5. Аналіз міжнародних документів щодо забезпечення попередження та реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру / В. В. Вороненко, Ю. М. Скалецький, В. Ф. Торбін // Експериментальна і клінічна медицина. – 2011. – № 3. – С. 47–52.
6. Аналіз особливостей реагування органів державного управління на надзвичайні події, пов'язані з терористичною діяльністю / В. В. Вороненко, Ю. М. Скалецький, В. Ф. Торбін // Вісник наукових досліджень. – 2011. – №3. – С. 4–8.
7. Архипова Н. И. Управление в чрезвычайных ситуациях : 2-е изд., перераб. и доп. / Н. И. Архипова, В. В. Кульба. – М. : Российский гуманитарный ун-т, 1998. – 175 с.
8. Ахинов Г. А. Экономика общественного сектора : Учеб. пособие / Г. А. Ахинов, Е. Н. Жильцов. – М. : ИНФРА-М, 2012. – 345 с.
9. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень:

проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

10. Бальцерович Л. В направлении ограничения функций государства / Л. В. Бальцерович // Экономический вестник. – 2004. – Вып. 4. – № 3. – С. 376–402.

11. Банди Б. Методы оптимизации. Вводный курс / Б. Банди. – М. : Радио и связь, 1988. – 128 с.

12. Бедрій Я. І. Цивільний захист України : навч. посіб. для студентів ВНЗ / Я. Бедрій, В. Малов. – Тернопіль : Навчальна книга-Богдан, 2014. – 389 с.

13. Безпека життєдіяльності в умовах надзвичайних ситуацій : Конспект лекцій для студентів усіх спец. ден. та заоч. форм навчання / П. С. Влох, Ф. Г. Ледовський, К. О. Рудяк ; Київ. нац. ун-т буд-ва і архіт. – К., 2005. – 79 с.

14. Биков О. С. Структурно-функціональні механізми державного управління територіальними підсистемами цивільного захисту : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / О. С. Биков. – К., 2015. – 20 с.

15. Білинська М. М. Державне управління забезпеченням національної безпеки та чинники громадського здоров'я / М. Білинська, Н. Рингач // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ „Магістр“, 2008. – Вип. 1 (20). – С. 417–425.

16. Блауг М. Кейнсианская система / М. Блауг // Экономическая мысль в ретроспективе. – М. : Дело, 1994. – С. 607–629.

17. Блюмин И. Г. Институционализм : в 3 т. / И. Г. Блюмин // Критика буржуазной политической экономии. – М. : Изд-во АН СССР, 1962. – .

18. Болотова Л. С. Системы искусственного интеллекта: учеб. пособие / Л. С. Болотова, М. А. Комаров, А. А. Смольянинов. – М. : МИРЭА, 1998. – 108 с.

19. Борчук Н. И. Медицина экстремальных ситуаций / Н. И. Борчук. – Минск : Высшая школа, 1998. – 238 с.
20. Бринчук М. М. Экологическое право : Учебник : 2-е изд., перераб. и доп. / М. М. Бринчук. – М. : МАУП. – 670 с.
21. Бузгалин А. В. Человек, рынок и капитал в экономике 21 в. / А. В. Бузгалин, А. И. Колганов // Вопросы экономики. – 2006. – № 3. – С. 125–141.
22. Бурменко Т. Д. Сфера услуг: экономика : учебное пособие / Т. Д. Бурменко, Н. Н. Данилсико, Т. А. Туренко ; под ред. Т. Д. Бурменко. – М. : КНОРУС, 2007. – 328 с.
23. Буряк В. В. Динамика культуры в эпоху глобализации: ноосферный контекст : монография / В. В. Буряк. – Симферополь : ДИАЙПИ, 2011. – 462 с.
24. Вентцель Е. С. Исследование операций: задачи, принципы, методология. – Изд. второе / Е. С. Вентцель. – М. : Наука, 1988. – 210 с.
25. Вернадский В. И. Научная мысль как планетное явление / В. И. Вернадский ; отв. ред. А. Л. Яншин. – М. : Наука, 1991. – 270 с.
26. Волкова В. Н. Основы теории систем и системного анализа / В. Н. Волкова, А. А. Денисов. – СПб. : Изд-во Политех. ун-та, 2005. – 520 с.
27. Волянський П. Б. Державне управління медичним захистом населення від наслідків надзвичайних ситуацій в Україні: становлення і розвиток : монографія / П. Б. Волянський ; Держ. служба України з надзв. ситуацій ; Ін-т держ. упр. у сфері цивіл. захисту. – К. : Українська технологічна група, 2013. – 360 с.
28. Воротін В. Є. Особливості державної регіональної політики / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 516 с.
29. Гаврилова Т. А. Базы знаний интеллектуальных систем / Т. А. Гаврилова, В. Ф. Хорошевский. – СПб. : Питер, 2000. – 384 с.
30. Гальчинський А. С. Основи економічної теорії : підручник / А. С. Гальчинський, П. С. Єщенко, Ю. І. Палкін. – К. : Вища 1995. – 462 с.

31. Гараджа М. Ю. Мониторинг результативности бюджетных расходов: основные этапы внедрения на местном уровне / М. Ю. Гараджа. – М. : Институт экономики города. – 2002. – 46 с.
32. Гончаренко О. М. М. Методологічні засади розробки нової редакції концепції національної безпеки України / О. М. Гончаренко, Е. М. Лисицин. – К. : Нац. ін.-т стратегіч. дослідж., 2001. – 48 с.
33. Горбулін В. П. Національна безпека: український вимір / В. П. Горбулін, О. В. Литвиненко. – К. : ПП «Інтертехнологія», 2008. – 104 с.
34. Грабовецький Б. Є. Методи експертних оцінок: теорія, методологія, напрямки використання : монографія / Б. Є. Грабовецький. – Вінниця : ВНТУ, 2010. – 171 с.
35. Гражданская оборона: Учебник для вузов / В. Г. Атаманюк, Л. Г. Ширшев, Н. И. Акимов ; под ред. Д. И. Михайлика. – М. : Высш. шк., 1986. – 207 с.
36. Гур'єв С. О. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій : монографія / С. О. Гур'єв, А. В. Терентьєва, П. Б. Волянський. – К. : [б. в.], 2008. – 148 с.
37. Данилишин Б. М. Природно-техногенні катастрофи: проблеми економічного аналізу та управління / Б. М. Данилишин. – К. : ЗАТ «Нічлава», 2001. – 260 с.
38. Данільян О. Г. Національна безпека України: сутність, структура та напрямки реалізації / О. Г. Данільян, О. П. Дзьобань, М. І. Панов. – Х. : Фоліо, 2002. – 296 с.
39. Державна служба медицини катастроф України як головний компонент системи медичного захисту за умов надзвичайних ситуацій / Г. Г. Рошцін, С. О. Гур'єв, А. В. Терентьєва // Охорона здоров'я України. – 2009. – № 1 (33). – С. 151–153.
40. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: нормативно-правовий аспект : монографія / В. П. Садковий [та ін.] ; Нац. ун-т цив. захисту України. – Х. : Оберіг, 2013. – 189 с.

41. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій : Указ Президента України від 16 січня 2013 р. № 20/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/15318.html>

42. Деякі питання надання підрозділами Державної служби з надзвичайних ситуацій платних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2012 р. № 110 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/110-2012-п>

43. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : монографія / А. О. Дегтяр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 224 с.

44. Дегтяр А. О. Системний підхід до прийняття державно-управлінських рішень / А. О. Дегтяр // Вісник НУВС. – Х. : НУВС, 2002. – Вип. 20. – С. 92–196.

45. Дії людини в умовах небезпечних подій : практ. посіб. / А. М. Скидан [та ін.] ; за заг. ред. к.м.н. М. А. Скидана ; Всеукр. НДІ цив. захисту населення і територій від надзв. ситуацій техноген. та природ. характеру МНС України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : КІМ, 2010. – 148 с.

46. Економічна теорія: Політекономія. Мікроекономіка. Макроекономіка : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Л. В. Білецька, О. В. Білецький, В. І. Савич. – К. : Центр навч. л-ри, 2005. – 652 с.

47. Єльнікова Г. В. Управлінська компетентність: методичні матеріали / Г. В. Єльнікова. – К. : Ред. загальнопед. газет, 2005. – 128 с.

48. Єрмошенко М. М. Сучасні проблеми розвитку національної економіки і шляхи їх розв’язання : наук. монографія / М. М. Єрмошенко. – К. : Нац. акад. упр., 2008. – 451 с.

49. Жимерин Д. Г. Автоматизированные и автоматические системы управления / Д. Г. Жимерин, В. А. Мясников. – М. : Энергия, 1979. – 591 с.

50. Жукова Л. А. Міністерство України з питань надзвичайних

ситуацій як головний орган у системі органів виконавчої влади щодо забезпечення техногенної безпеки / Л. А. Жукова // Збірник наукових праць НАДУ ; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – Вип. 2. – С. 240–247.

51. Жукова Л. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Л. А. Жукова. – К., 2007. – 212 с.

52. Карпенко О. А. Основи антикризового управління : навч.-метод. посіб. / О. А. Карпенко. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 208 с.

53. Качинський А. Б. Безпека, загрози і ризик : Наукові концепції та математичні методи / А. Б. Качинський. – К. : Ін-т пробл. нац. безпеки, 2004. – 472 с.

54. Качинський А. Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення / А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2001. – 311 с.

55. Качинський А. Б. Екологічна безпека України: системні принципи та методи її формалізації / А. Б. Качинський, Ю. В. Єгоров // Національна безпека: український вимір. – 2009. – № 4. – С. 71–79.

56. Качинський А. Б. Розвиток проблеми ризику в Україні: теорія і практика / А. Б. Качинський // Стратегічна панорама. – 2002. – № 4. – С. 10–18.

57. Кларк Дж. Распределение богатства: теория заработной платы, процента и прибыли / Дж. Кларк. – М. : Гелиос АРВ, 2000. – 368 с.

58. Клименко Н. Г. Державне управління в умовах надзвичайних ситуацій: організаційно-управлінський аспект (актуальність, особливості, основна проблематика) // Управління сучасним містом. – 2006. – № 1–2/1–6 (21–22). – С. 3–11.

59. Клименко Н. Г. Зарубіжний досвід функціонування систем державного управління в умовах надзвичайних ситуацій та основні тенденції їх подальшого розвитку / Н. Г. Клименко // Збірник наукових праць НАДУ ;

за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – Вип. 1. – С. 26–40.

60. Клименко Н. Г. Історія становлення та розвитку державного управління в умовах надзвичайних ситуацій / Н. Г. Клименко // Вісник НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 35–45.

61. Кодекс Цивільного захисту України // ВВР України. – 2013. – №34-35. – Ст. 458.

62. Косевцов В. О. Національна безпека України: теорія, реальність, прогноз / В. О. Косевцов. – К., 2000. – 78 с.

63. Космачева Н. П. Информационное обеспечение автоматизированных систем НТИ / Н. П. Космачева. – М. : ИПКИР, 1982. – 69 с.

64. Коуз Р. Фирма, рынок и право / Р. Коуз. – М. : Новое издательство, 2007. – 224 с.

65. Кошкин А. О. Інформаційно-аналітичне забезпечення системи державного управління в умовах екстремальних ситуацій (інцидентів) / А. О. Кошкин // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2014. – № 3 (46). – С.257–263.

66. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій : монографія / С. О. Гур'єв, А. В. Терентьєва, П. Б. Волянський. – К. : [б. в.], 2008. – 148 с.

67. Кримчук Г. Надзвичайні ситуації. – К. : Вид-во О. Теліги, 2008. – 696 с.

68. Кринична І. П. Управління процесами правового регулювання соціального захисту населення, що проживає на радіоактивно забруднених територіях / І. П. Кринична // Вісник НАДУ. – 2008. – № 3. – С. 230–237.

69. Кузин Б. И. Методы и модели управления фирмой / Б. И. Кузин, В. Н. Юрьев, Т. Шахдинаров. – СПб. : Питер, 2001. – 432 с.

70. Лазор О. Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики: організаційно-правові засади : монографія / О. Я. Лазор. – Л. : Ліга-

Прес, 2003. – 542 с.

71. Лафта Дж. К. Эффективность менеджмента организации / Дж. К. Лафта. – М. : Русская деловая литература, 1999. – 320 с.

72. Ліпкан В. А. Теоретико-методологічні засади управління у сфері національної безпеки України / В. А. Ліпкан. – К. : Текст, 2005. – 350 с.

73. Луман Н. Понятие риска / Н. Луман // THESIS: теория и история экономических и социальных институтов и систем. – 1994. – № 5. – С. 135–160.

74. Людина і соціум у глобалізованому світі : монографія / О. К. Чаплигін, Н. С. Корабльова, А. С. Дорошкевич, О. О. Маркозова ; за ред. проф. О. К. Чаплигіна. – Х. : ХНАДУ, 2012. – 340 с.

75. Маклаков А. Г. Личностный адаптационный потенциал: его мобилизация и прогнозирование в экстремальных условиях / А. Г. Маклаков // Психологический журнал. – 2001 – Т. 22. – № 1. – С. 16–24.

76. Оніщенко Н. В. Екстрена психологічна допомога постраждалим в умовах надзвичайної ситуації: теоретичні та прикладні аспекти : монографія / Н. В. Оніщенко ; Держ. служба України з надзвичайн. ситуацій ; Нац. ун-т цивіл. захисту України. – Х. : Право, 2014. – 583 с.

77. Организация медицинской помощи населению в чрезвычайных ситуациях : учеб. пособ. / [В. И. Сахно, Г. И. Захаров, Н. Е. Карлин, Н. М. Пильник]. – СПб. : ООО «Изд-во ФОЛИАНТ», 2003. – 248 с.

78. Организация оказания медицинской помощи в чрезвычайных ситуациях : учеб. пособ. / [А. А. Кузьменко, В. В. Кудинов, В. П. Астапенко и др.]. – Симферополь : Крымский мед. ун-т, 2000. – 224 с.

79. Основи виживання: заходи, що забезпечують життєдіяльність в умовах автономного існування при надзвичайних ситуаціях / [С. О. Гур'єв, С. М. Миронець, Г. Г. Рошін та ін.] ; ІДУСЦЗ, УНПЦ ЕМД та МК. – К., 2009. – 209 с.

80. Основи цивільного захисту : навч. посіб. / [В. О. Васійчук, В. Є. Гончарук, С. І. Качан, С. М. Мохняк] ; Нац. ун-т «Львів. Політехніка». –

Л. : Вид-во Львів. політехніки, 2010. – 384 с.

81. Основы маркетинга : изд. 3-е / [Ф. Котлер, В. Вонг, Д. Сондерс и др.] ; пер. с англ. – М. : Вильямс, 2006. – 1199 с.

82. Охорона праці та безпека життєдіяльності населення у надзвичайних ситуаціях : навч. посіб. / [І. В. Кочін, Г. О. Черняков, П. І. Сидоренко та ін.]; за ред. І. В. Кочіна. – К. : Здоров'я, 2005. – 432 с.

83. Перепелиця Г. М. Без'ядерний статус і національна безпека України / Г. М. Перепелиця ; Нац. ін-т стратег. дослідж. – К., 1998. – 108 с.

84. Питання Державного комітету УРСР по захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС : постанова Ради Міністрів УРСР від 25 вересня 1990 р. № 284 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin//laws/main.cgi>

85. Платонова Н. А. Техническое регулирование: сфера услуг / Н. А. Платонова, Т. Н. Зворыкина. – М. : Альфа-М, 2008. – 544 с.

86. Положення про Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Харківській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kharkiv.mns.gov.ua/files/docs/pologenniaKharkiv.pdf>

87. Положення про Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Черкаській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ck.mns.gov.ua/files/2014/1/8/Pologenya.PDF>

88. Психология экстремальных ситуаций: Хрестоматия / Сост. А. Е. Тарас, К. В. Сельченков. – М. : АСТ, Мн. : Харвест, 2001. – 480 с.

89. Публичные услуги и функции государственного управления / под ред. А. Е. Шаститко. – М. : ТЕИС, 2002. – 160 с.

90. Радаев В. В. Что такое рынок: экономико-социологический подход / В. В. Радаев. – М. : ГУ ВШЭ, 2006. – 48 с.

91. Радиш Я. Ф. Вимоги до управлінських кадрів для керівництва заходами з подолання наслідків надзвичайних ситуацій / Я. Ф. Радиш, А. В. Терентьєва // Зб. наук. пр. Донец. держ. ун-ту. – Донецьк : ДонДУУ, 2009. – Т. X. – Вип. 132 “Соціальний менеджмент і управління

інформаційними процесами”. – С. 149–157.

92. Радиш Я. Ф. Досвід взаємодії міжнародних цивільно-військових сил при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій / Я. Ф. Радиш, А. В. Терентьєва // Держава та регіони. – 2009. – № 2. – С. 157–160.

93. Радиш Я. Ф. Методологічні підходи до управління ризиками за умов надзвичайних ситуацій / Я. Ф. Радиш, А. В. Терентьєва // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 20. – С. 21–26.

94. Реагування на виникнення надзвичайних ситуацій / [П. Б. Волянський, О. Л. Гловацький, С. О. Гурьєв та ін.]. – ІДУСЦЗ НУЦЗУ, УНПЦ ЕМД та МК. – Вінниця, 2010. – 412 с.

95. Рингач Н. О. Громадське здоров'я як чинник національної безпеки : монографія / Н. О. Рингач ; НАДУ при Президентові України. – К. : НАДУ, 2009. – 294 с.

96. Роик В. Экономика, финансы и право социального страхования. Институты и страховые механизмы / В. Роик. – М. : Альпина Паблишер, 2012. – 258 с.

97. Ромін А. В. Механізми державного управління вищими навчальними закладами у сфері ДСНС України : монографія / А. В. Ромін ; Нац. ун-т цив. захисту України. – Х. : Оберіг, 2013. – 198 с.

98. Ротбард М. Власть и рынок. Государство и экономика / М. Ротбард. – М. : Социум, 2002. – 126 с.

99. Садковий В. П. Державне управління в сфері формування освітніх стандартів підготовки фахівців цивільного захисту України : монографія / В. П. Садковий ; Нац. ун-т цив. захисту України. – Х. : [б. в.], 2013. – 237 с.

100. Садковий В. П. Розвиток державного управління у сфері професійної підготовки кадрів цивільного захисту: теорія, практика, механізми : монографія / В. П. Садковий ; Нац. ун-т цив. захисту України. – Миколаїв : Ємельянова Т. В. [вид.], 2014. – 342 с.

101. Сервисная деятельность – 3-е изд. / [С. Н. Коробкова, В. И. Кравченко, С. В. Орлов, И. П. Павлова] ; под общ. ред. В.К. Романович.– СПб. : Питер, 2006. – 472 с.
102. Сисоєнко Н. В. Цивільний захист : навч.-метод. посіб. / Н. В. Сисоєнко, В. В. Плахута, Л. З. Пакушина ; Черкас. нац. ун-т ім. Богдана Хмельницького. – Черкаси : ЧНУ ім. Богдана Хмельницького, 2012. – 308 с.
103. Ситник Г. П. Державне управління національної безпеки (теорія і практика) : монографія / Г. П. Ситник. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.
104. Ситник Г. П. Оцінка небезпек щодо реалізації національних інтересів у процесі державного управління / Г. Ситник // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2005. – № 2. – С. 495–503.
105. Ситник Г. П. Регіональна безпека крізь призму глобалізму та адміністративної реформи / Г. П. Ситник // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2. – Ч. I. – С. 109–117.
106. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – М. : Эксмо, 2007. – (Серия: Антология экономической мысли). – 960 с.
107. Совершенствование государственного управления на, основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт / [А. В. Гиглавый, Ю. М. Горностаев, В. И. Дрожжинов и др.] ; под ред. В. И. Дрожжинова. – М. : Эко-Трендз, 2002. – 264 с.
108. Соколов Р. В. Проектирование информационных систем в экономике : учеб. пособие / Р. В. Соколов. – СПб. : Изд-во СПбГИЭА, 1996. – 97 с.
109. Стеблюк М. І. Цивільна оборона та цивільний захист : підручник – 2-ге вид., перероб. / М. І. Стеблюк. – К. : Знання, 2010. – 488 с.
110. Степанов А. Н. Прогнозирование рисков катастроф и аварий, предупреждение аварий и снижение ущерба / А. Н. Степанов, И. В. Триандофилов, Н. В. Пирожков // Управление риском и безопасность. –

2003. – № 3. – С. 14–17.

111. Степанов В. Н. Ресурсно-экологическая безопасность и устойчивое развитие / В. Н. Степанов. – Одесса, 1998. – 264 с.

112. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / Д. С. Львов и др. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2005. – 603 с.

Т. П. Критика современной английской и американской политической экономии. – С. 336–352.

113. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України : монографія / Г. В. Новицький. – К. : Інтертехнологія, 2008. – 496 с.

114. Теоретичні та практичні задачі цивільного захисту населення : навч. посіб. / Л. М. Кнорозок [и др.] ; Ніжинський держ. ун-т ім. Миколи Гоголя. – Ніжин : НДУ ім. М.Гоголя, 2009. – 207 с.

115. Терентьєва А. В. Управління надзвичайними ситуаціями : монографія / А. В. Терентьєва. – К. : ТОВ «Доктор Медіа», 2009. – 332 с.

116. Техногенна та природна небезпека / О. М. Євдін, В. В. Могильниченко, М. А. Скидан, Е. О. Робакова, 2007. – 635 с.

117. Тихонов А. Н. Методы и «системы поддержки принятия решений» / А. Н. Тихонов, В. Я. Цветков. – М. : Макс-пресс, 2001. – 312 с.

118. Тищенко В. О. Механізми державного управління у сфері цивільного захисту України : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. О. Тищенко ; Нац. ін-т стратег. дослідж. – К., 2012. – 250 с.

119. Ткачук А. І. Цивільний захист : курс лекцій : навч. посіб. для студ. вищ. пед. навч. закл. всіх спец. за освіт.-кваліфікац. рівнями «Спеціаліст» і «Магістр». – перевид., допов. та переробл. / А. І. Ткачук, О. В. Пуляк ; Кіровогр. держ. пед. ун-т ім. Володимира Винниченка. – Кіровоград : РВВ КДПУ ім. В. Винниченка, 2013. – 183 с.

120. Томіленко А. Г. Від протиповітряної оборони до цивільного захисту : віхи історії МНС України. З історії пожежної охорони. [Електронний ресурс] / А. Г. Томіленко // Черкаська Вежа. – 2009. – 16

грудня. – Режим доступу : <http://vega-mns.com/?p=57>

121. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн – членів Європейського союзу Західної Європи / О. О. Труш // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. – Вип.4 (27). – С. 441–447.

122. Труш О. О. Методологічні засади компаративної політики у сфері цивільного захисту / О. О. Труш // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2010. – № 1 (37). – С. 135–139.

123. Труш О. О. Нормативно-правова база у сфері цивільного захисту України: історія створення, стан і перспективи розвитку / О. О. Труш, В. В. Армандар'ян // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». – 2006. – № 3 (30). – С. 125–132.

124. Туровец В. В. Преобразование информационной системы государственного управления на основе концепции «электронного правительства» (социологический анализ) : дисс. ... к.социол.н. / В. В. Туровец. – М., 2005. – 171 с.

125. Управління комплексним процесом подолання наслідків катастрофічних повеней : монографія / С. О. Гур'єв, П. Б. Волянський, С. М. Миронець та ін. – К. : [б. в.], 2009. – 290 с.

126. Устинова Г. М. Информационные системы менеджмента: основные аналитические технологии в поддержке принятия решений / Г. М. Устинова. – СПб. : ДиаСофтЮП, 2000. – 364 с.

127. Харамда Г. М. Цивільний захист : навч. посіб. / Г. М. Харамда ; Нац. трансп. ун-т. – К. : НТУ, 2012. – 127 с.

128. Цивільний захист : підруч. для студ. вищ. навч. закл. IV рівня акредитації / П. В. Олійник [та ін.]. – Вінниця : Нова Книга, 2013. – 326 с.

129. Шаститко А. Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг / А. Е. Шаститко // Вопросы экономики. – 2004. – №7. – С. 56–64.

130. Шевцов А. Реформування системи цивільного захисту населення

відповідно до завдань європейської та євроатлантичної інтеграції [Електронний ресурс] / А. Шевцов, О. Їжак ; Національний інститут стратегічних досліджень ; Регіональний філіал у м. Дніпропетровську, 2009. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/3.htm>

131. Шевченко Л. В. Публічне адміністрування в сфері цивільного захисту населення : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 / Л. В. Шевченко ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2012. – 244 с.

132. Шлыкова Е. В. Риск в структуре социально-философского подхода к изучению сущности взаимодействия природы и общества / Е. В. Шлыкова // Риск в социальном пространстве ; отв. ред. О. О. Мозговая. – М., 2001. – С. 132–145.

133. Шмандий В. М. Стратегия управления экологической безопасностью: общие теоретические положения и региональный аспект / В. М. Шмандий // Вісник КДПУ. – 2003. – Вип. 2(19). – Розд. 8 «Екологічна безпека». – С.160–163.

134. Шпильовий І. М. Законодавчо-нормативна база управління природно-техногенною безпекою та можливості її удосконалення / І. М. Шпильовий // Упр. сучас. містом. – 2004. – № 4/10–12 (16). – С. 56–62.

135. Шпильовий І. М. Система управління природно-техногенною безпекою: особливості функціонування / І. М. Шпильовий // Управління сучасним містом. – 2003. – № 4/10–12 (12). – С. 43–52.

136. Юртаев А. Н. Создание «электронного правительства» на региональном уровне как комплексная управленческая инновация / А. Н. Юртаев // Вестник МГУ. – 2009. – № 3. – Сер. 21. – С. 33–45.

137. Ямалов И. У. Моделирование процессов управления и принятия решений в условиях чрезвычайных ситуаций / И. У. Ямалов. – М. : Бином. Лаборатория знаний, 2007. – 288 с.